MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE

Liberté
Égalité
Fraternité

Rapport 2020

Médiateur de Bercy

Publication du rapport 2019 dans une année 2020 perturbée

Il est de règle que le Médiateur de Bercy publie un rapport annuel, comme le prévoit l'article 6 du décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 et rende compte de son action. Ce rapport aurait ainsi dû être rendu public et diffusé en avril, en présence des Ministres lors de la « Journée de la Médiation » qui regroupe chaque année tous mes correspondants dans les différentes directions de Bercy et la famille de la médiation.

La crise liée à la COVID-19 a stoppé ce processus pour des raisons sanitaires évidentes. Par ailleurs, le plan de continuité de mon activité a nécessité une adaptation de notre organisation dans des conditions très délicates, comme dans beaucoup d'organisations.

Avec la mobilisation de mon équipe, j'ai pu examiner la recevabilité des nouvelles demandes de médiation dans des conditions optimales depuis le début du confinement et répondre aux intervenants. J'ai pu également tenir un rythme de l'ordre de 50 % de clôtures de médiations par rapport à un rythme habituel, ce qui est tributaire de la réponse à nos sollicitations des administrations concernées, qui ont continué de nous répondre quoiqu'avec un rythme lui-même plus réduit, ce qui était inévitable.

Certains dossiers ont connu un délai plus long que d'ordinaire, mais nous avons retrouvé un rythme normal. La crise sanitaire va entrainer des difficultés économiques malgré les mesures prises pour soutenir les entreprises et pour alléger les difficultés des particuliers. Du fait des retards liés à la crise sanitaire, qui n'est pas terminée, et le risque que de nouvelles médiations soient générées par cette même crise, je fais tous mes efforts, avec mon équipe, pour répondre aux interventions qui me sont adressées, dans les meilleurs délais possibles.

Néanmoins, je mesure l'écart qui va apparaître entre l'année 2019, dont je rends fidèlement compte ici dans le présent rapport, et la plus que probable spécificité de l'année 2020 qui s'est ouverte sur une crise sans précédent ; cela en fera une année très différente et atypique.

Vous trouverez néanmoins ci-après mon rapport relatif à l'année 2019, tel qu'il avait été préparé.

Je souligne qu'il a une structure nouvelle et qu'il traite de la situation plus générale des médiations institutionnelles, dont ma médiation fait partie. Par ailleurs il formule 11 propositions de réformes destinées à éviter des occurrences de différends soumis à la médiation.

Sommaire

Édito 4

Processus des demandes de médiation 6

2019 en quelques chiffres 7

Événements de l'année 8

Le dossier
Les médiations institutionnelles au service d'une relation apaisée et confiante avec l'administration 14

Le mot du Médiateur de Bercy : Un socle commun aux médiateurs institutionnels, dans une famille diversifiée 16

Deux points de vue 18

Témoignages de médiateurs 21

Avis d'utilisateurs 31

Développer la médiation en matière RH 34

Des réformes pour éviter des différends 36

Propositions de réformes détaillées 38

Fiches détaillées 48

Saisir le Médiateur de bercy 50

Les chiffres clés en 2019 51

L'équipe du Médiateur 58

Décret 2002-612 du 26 avril 2002 59

Adhésion à la Charte du Club des Médiateurs de Services au Public 61

Édito

La médiation est attendue partout et pour tout. Elle est en plein développement, singulièrement dans les domaines institutionnels, c'est-à-dire dans les relations entre citoyens et administrations, et aussi entre employés et employeurs.

C'est une bonne chose dès lors que c'est le signe d'un besoin, mais aussi d'une volonté de dialogue, dont notre société a besoin.

Mon expérience de Médiateur, dans des différends les plus divers, me conduit à dire qu'une bonne médiation vaut mieux qu'un contentieux même gagné ; en effet ce processus permet non seulement une solution équilibrée, équitable, rapide et moins coûteuse au différend, mais aussi une écoute, un surcroît de dialogue et un apaisement des conflits, ce qui est sa marque la plus importante.

La médiation, dans ces conditions, a donné lieu à des législations récentes qui tendent à son développement et aussi à son bon positionnement, car ce n'est ni un juge, ni une administration, ni un procureur, ni un avocat; c'est fondamentalement un rôle « de côté », impartial, neutre et empathique envers les deux parties en présence.

Depuis la loi de 1995 sur la médiation civile et commerciale, les textes récents sont nombreux : la loi Justice au XXIe siècle du 18 novembre 2016, qui a placé la médiation administrative conventionnelle et juridictionnelle dans le code de justice administrative, la loi ESSOC du 10 août 2018 qui l'a étendue à la sphère sociale et en fin d'année 2019 aux collectivités territoriales avec l'article 81 de la loi du 27 décembre 2019 sur la proximité de l'action publique. Pour l'Etat, les initiatives notamment à l'Éducation Nationale et à Bercy ont près de 20 ans. Ces précurseurs avaient bien vu tout l'apport de ce processus original, humaniste, peu formel ; il leur suffisait de disposer d'un texte extrêmement court (article L.421-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)) permettant leur institutionnalisation, avec des textes de création de peu de mots.

Le développement de la médiation, dans un angle large, conduit aujourd'hui à des interrogations légitimes sur le besoin de réglementer un peu ce domaine des médiations institutionnelles, ne serait-ce que pour aider au développement des médiations les plus jeunes, sur la base du socle commun de l'expérience acquise par les plus anciennes. De fait, un socle commun peut être dégagé de l'expérience.

Pourquoi ne pas structurer ce socle commun minimal dans la loi, c'est-à-dire dans le CRPA ? Le code de justice administrative a défini la médiation administrative de manière très souple, ne définissant que l'essentiel, laissant la liberté aux pratiques,

ce qui est l'essence même de la médiation, espace de liberté pour les parties avec l'aide d'un tiers de confiance : un Médiateur formé pour cela. La loi a préservé son indépendance, son impartialité et sa neutralité, ce qui est essentiel.

Les administrations, parties aux médiations que je réalise, comprennent ce rôle particulier du Médiateur et vivent cela comme un service, au même titre que les bénéficiaires qui me saisissent. Elles contribuent à sa qualité en répondant à mes interrogations et demandes avec rapidité ce qui est le gage d'efficacité globale du dispositif.

S'il est décidé de légiférer s'agissant des médiations institutionnelles, je préconise que cela soit donc fait selon la même philosophie juridique que pour la médiation administrative datant de 2016, à savoir un droit souple et laissant la liberté de son processus au Médiateur, car c'est sa seule prérogative. Je pense que cela est désormais bien et largement compris.

Christophe BAULINET

Médiateur de Bercy

Processus des demandes de médiation

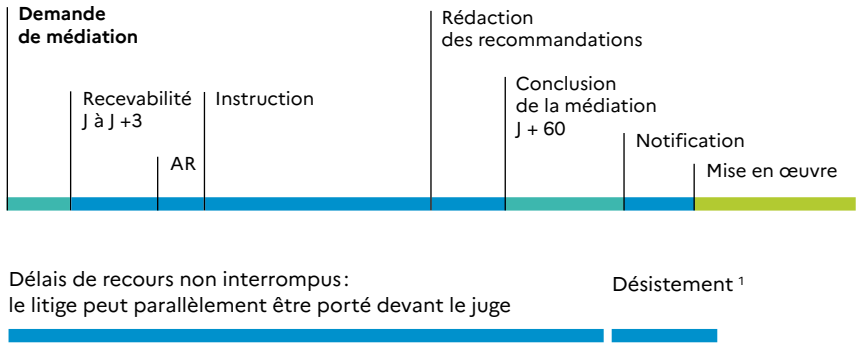
Le Médiateur de Bercy peut être saisi directement par les particuliers et les entreprises qui n'ont pas pu trouver de solution à leur différend après avoir effectué toutes les démarches auprès du service ou de la direction relevant de Bercy à l'origine du différend.

Ce sont très largement des différends relatifs à la fiscalité, au recouvrement des produits des collectivités territoriales et des amendes qui donnent lieu aux demandes de médiation ; il peut s'agir également de sujets liés à la réglementation douanière ou à des contrôles réglementaires ou à la concurrence des acteurs économiques.

Le délai d'instruction de la demande de médiation est variable suivant la complexité du différend. La majorité des réponses sont formulées dans un délai compris entre 45 jours et 3 mois. Le Médiateur adresse une recommandation aux parties. Ce courrier clôt la médiation.

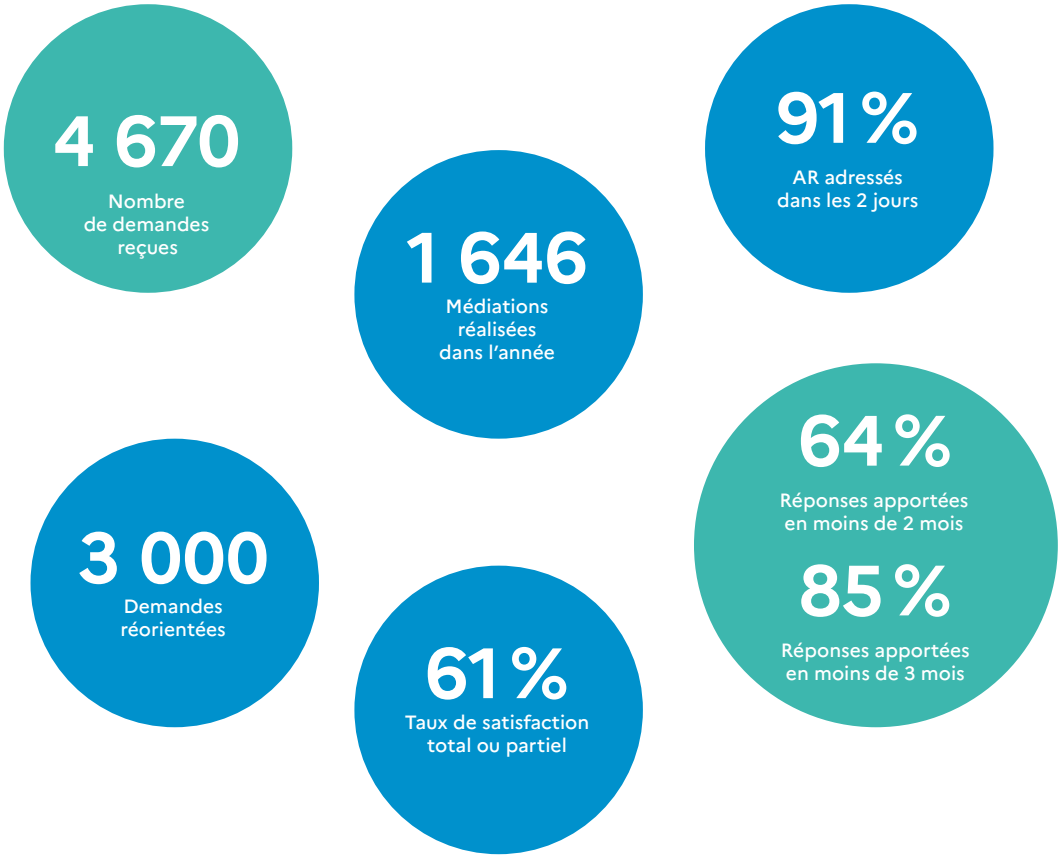
Processus de la médiation courant

Réclamation préalable : rejetée


Demande de médiation
Recevabilité J à J +3
AR
Instruction
Rédaction des recommandations
Conclusion de la médiation J + 60
Notification
Mise en œuvre
Délais de recours non interrompus : le litige peut parallèlement être porté devant le juge
Désistement [1]

(1) En cas de satisfaction, ou poursuite du contentieux

2019 en quelques chiffres



Événements de l'année 2019

Journée de la médiation

Le 14 mai, en présence d'Agnès Pannier-Runacher, alors secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, C. Baulinet a rassemblé ses correspondants des différentes directions de Bercy et d'autres Médiateurs relevant, pour l'essentiel, du Club des Médiateurs de Services au Public.

Cette journée organisée comme chaque année suite à la parution du rapport annuel, a conduit à commenter l'activité de l'année écoulée mais aussi à faire intervenir d'autres Médiateurs institutionnels pour permettre de mieux appréhender leurs techniques et leurs spécificités. Les 150 participants ont ainsi pu partager l'expérience de Catherine Becchetti-Bizot, médiatrice de l'Éducation nationale et de Jean-Louis Walter, Médiateur de Pôle emploi, et entendre, Amandine Bernascon et Jacques Salzer, Médiateurs et formateurs à la médiation, sur l'art de la négociation et de la sortie du conflit.

Café de l'IFOMENE

L'IFOMENE a demandé au Médiateur de Bercy et à la médiatrice de la Caisse des Dépôts d'animer un « café de l'IFOMENE », institut de formation à la médiation de l'ICP, dont ils sont tous les deux diplômés, sur le thème de la médiation institutionnelle, ses processus, ses caractéristiques. Cet événement regroupe des participants d'une grande diversité (Médiateurs libéraux, avocats, Médiateurs institutionnels, formateurs…). Cela a été l'occasion de présenter nos médiations et de parler de nos travaux publiés sur « L'écoute en médiation » [1].

1 « L'écoute en médiation » éd. BOD, septembre 2019

Premières médiations à la demande du juge administratif

Depuis la loi 2016-1547 du 18 novembre 2016, la médiation administrative fait l'objet d'une législation souple codifiée aux articles L 213-1 à L 213-10 du code de justice administrative (CJA). Les tribunaux administratifs (TA) se sont organisés en mettant notamment en place des référents médiation dans chacun d'entre eux, et un référent national, M. Philippe GAZAGNES, référent national de la médiation des juridictions administratives.

Les Médiateurs institutionnels ont eu l'occasion de leur montrer leurs compétences et les TA ont commencé en 2019 de saisir le Médiateur de Bercy. Les dossiers transmis font le plus souvent l'objet d'un accord entre les parties et sur des questions extrêmement diverses et pertinentes.

Une médiation juridictionnelle en matière RH confiée au Médiateur de Bercy

Bien que cela ne soit pas actuellement dans les compétences de la médiation de Bercy, positionné plutôt entre les personnes physiques ou morales et une des administrations de Bercy, à titre de bons offices et si les parties le souhaitent, une médiation en matière RH peut être utile. Ce qui a été le cas à la demande d'un TA en 2019 et a donné lieu à un accord. Ce domaine de la médiation, déjà développé à l'EN, au MAE et au MININT [2] est appelé à se développer également à Bercy.

Journées européennes du patrimoine

Les JEP sont chaque année l'occasion de rencontrer de nombreux citoyens de tous âges, qui se sont intéressés à la médiation de Bercy et aux caractéristiques d'une médiation dans le monde administratif.

M. Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique et le Médiateur de Bercy

2. EN : Éducation Nationale, MAE : Ministère des Affaires Étrangères, MINIMT : Ministère de l'Intérieur

Atelier du Club des Médiateurs de Services au Public en présence de Jacques TOUBON, Défenseur des droits,

Le 26 septembre 2019, Christophe BAULINET a organisé un « Atelier » regroupant une cinquantaine de personnes du monde de la médiation, sur le thème « La famille des Médiateurs institutionnels, quels besoins de réglementation ? ». Le Défenseur des droits, M J. TOUBON, la DAJ de Bercy, Mme L. BEDIER, France Stratégie, M. D. AGACINSKI et Mme L. CADIN, le CE, M. D. MOREAU et l'AMCT, M. H. CARRE ont pu intervenir sur ce sujet d'actualité. Un certain consensus en ressortait sur l'intérêt potentiel de définir législativement un socle commun aux médiations institutionnelles, en laissant une grande liberté et souplesse d'organisation de ces médiations. La question restait posée de savoir s'il faut faire évoluer la règle de l'interruption des délais en cas de saisine de la médiation, ce qui n'est pas encore le cas actuellement dans le cadre des médiations institutionnelles.

Intervention de Christophe BAULINET aux premières Assises de la médiation

Le 18 décembre 2019, Bruno LASSERRE, Vice-Président du Conseil d'Etat, introduisait les premières Assises de la médiation administrative ; avec 300 participants, l'intérêt pour la médiation administrative, et notamment institutionnelle s'est confirmé. Christophe BAULINET intervenait au cours de la table ronde concernant la question de l'intérêt d'un socle commun législatif aux médiations institutionnelles.

Christophe BAULINET, a appelé, si un texte doit venir, à une réglementation souple, laissant la plus grande liberté d'organisation aux médiations institutionnelles, qui ont montré leur savoir-faire après près de 20 ans d'expérience pour les précurseurs dont fait partie la médiation de Bercy. Il a aussi souligné qu'au-delà d'un socle commun législatif, il est nécessaire de les laisser s'adapter à leur contexte, plaidant pour un texte souple dans le même esprit que la médiation administrative issue de la loi Justice au XXIe siècle.

Consultations du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale (AN)

Dans le prolongement des travaux de France Stratégie, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'AN a organisé plusieurs tables rondes avec des acteurs de la médiation institutionnelle notamment. Christophe BAULINET, Médiateur de Bercy, en lien avec Jean-Louis WALTER, Médiateur de Pôle Emploi et David MOREAU secrétaire général adjoint du CE, ont ainsi été consultés par Mme MÖRSCH et M. MOREL-A-L'HUISSIER, Députés, dans la perspective de leur rapport sur cette question, paru depuis (rapport n°2702 sur l'évaluation de la médiation entre les usagers et l'administration.)

Article L 421-1 du code des relations avec le public.

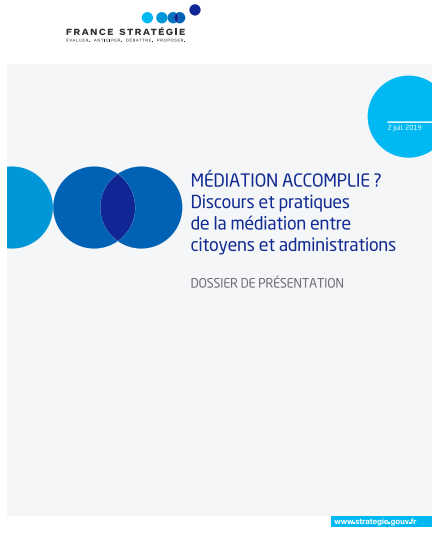
Il existe d'ores et déjà un texte minimal en matière de médiation institutionnelle et ce texte a été placé dans le code des relations avec le public sous l'article L.421-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), ce qui est bien naturel ; ce texte prévoit :

« Il peut être recouru à une procédure de conciliation ou de médiation en vue du règlement amiable d'un différend avec l'administration, avant qu'une procédure juridictionnelle ne soit, en cas d'échec, engagée ou menée à son terme. »

Publication du rapport de France stratégie : « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations »

Ce rapport, publié le 2 juillet 2019, peut être consulté sur internet à l'adresse : www.strategie.gouv.fr

La médiation de Bercy a bien sûr contribué à plusieurs reprises à ces travaux. Ce rapport montre la grande diversité des médiations institutionnelles et, avec les expériences des plus anciennes (EN et Bercy notamment), l'émergence d'un socle commun pouvant être formalisé dans le code des relations avec le public. Il se prononce sur la nécessité de faire évoluer la règle relative à l'interruption des délais en cas de saisine d'une médiation institutionnelle, pour prévoir dans ce cas, la règle de droit commun (interruption des délais).



Une nouvelle Déléguée du Médiateur de Bercy et un grand merci à son prédécesseur

Le Délégué du Médiateur est son principal collaborateur et anime l'équipe dont il dispose, en particulier à Caen où se situe le siège de la médiation et la plus grande partie de son équipe.

En septembre 2019, Marie-Noëlle ROUCHONNAT succédait à Pierre JEANDENAND, qui après avoir été auprès du Médiateur depuis 2016 a pris d'autres responsabilités. Nous lui sommes reconnaissants de son action auprès de la médiation et nous lui souhaitons un beau parcours pour la suite.

Le dossier

Les médiations institutionnelles au service d'une relation apaisée et confiante avec l'administration

Depuis plus de 20 ans, dans la lignée de l'action de ses précurseurs, la médiation institutionnelle se développe. Plusieurs lois récentes en ont étendu les champs de compétences (le secteur social et le secteur local notamment). L'espace de liberté et d'apaisement que constitue la médiation n'a pas un besoin absolu d'être réglementé. La médiation est en effet multiforme dans la pratique et régit des univers très divers. Néanmoins, des réflexions académiques et parlementaires ont commencé à envisager l'utilité d'une réglementation minimale, capitalisant sur le socle commun initié par les précurseurs au cours de ces 20 dernières années. La médiation de Bercy a trouvé utile à ce point d'actualité de recueillir quelques réflexions de médiateurs institutionnels d'expérience.

Le mot du Médiateur de Bercy 16

Un socle commun aux médiateurs institutionnels, dans une famille très diversifiée
Christophe BAULINET, Médiateur de Bercy

Deux points de vue 18

Le défenseur des droits, acteur central de la médiation avec les services publics : **Christine JOUHANNAUD**, déléguée générale à la médiation avec les services publics 18

Le médiateur comme équilibriste en quête du juste : Jacques SALZER, Universitaire, médiateur, auteur 19

Témoignages de médiateurs 21

- La médiatrice de l'Éducation Nationale : un tiers de confiance qui couvre les demandes des usagers et des personnels : **Catherine BECCHETTI-BIZOT**, Médiatrice de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Supérieure 21
- La médiation institutionnelle, une médiation au standard, une position de tiers de confiance neutre et disponible : **Jean-Louis WALTER**, Médiateur de Pôle Emploi 23
- La foi publique, devise de la Caisse des Dépôts, porte les valeurs de la médiation : **Anne GUILLAUMAT de BLIGNIERES**, Médiatrice de la Caisse 25
- Pourquoi le médiateur institutionnel doit-il sans cesse prouver son indépendance ? : **Jean-Philippe NAUDON**, Médiateur du CPSTI 26
- Se former au métier de médiateur : **Jean-Pierre HERVE,** médiateur du groupe ENGIE 28
- Les missions d'un médiateur public : **Marielle COHEN-BRANCHE**, ancien Conseiller à la Cour de Cassation, médiatrice de l'AMF 30

Avis des parties venant en médiation 31

- Une position d'extériorité et de neutralité par rapport aux parties : **Edouard MARCUS**, Chef du Service Juridique de la Fiscalité, DGFIP 31
- Un usager fait part de son sentiment après la clôture d'une médiation 32
- Rechercher une bonne connaissance mutuelle : **Patrick de ARAUJO**, Chef de l'Inspection des Services, DGDDI 33

Développer la médiation en matière RH 34

Le développement expérimental d'une médiation RH sous l'égide du Secrétariat Général des Ministères économiques et financiers : **Christophe LANDOUR**, Sous-Directeur RH 34

Le mot du Médiateur de Bercy

Christophe Baulinet

Un socle commun aux Médiateurs institutionnels dans une famille diversifiée

Les médiations institutionnelles ont autour de 20 ans. Leur positionnement, leur expérience et leur véritable apport dans les relations avec le public n'est plus à démontrer. De nouvelles médiations se développent et peuvent s'appuyer sur ce socle solide.

La loi elle-même, dans la période récente, a entendu développer cette alternative aux contentieux devant le juge, qui a le mérite d'apaiser les relations ; la médiation institutionnelle c'est un peu comme tenter de faire la paix, plutôt que d'aller à la bataille judiciaire. Cela a conduit à ouvrir le champ de la médiation dans le secteur social avec la loi ESSOC et dans le domaine des collectivités territoriales avec la loi proximité de l'action publique. L'article L 421-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) a d'ailleurs prévu de manière générique la possibilité de créer des médiations comme alternative à l'action juridictionnelle.

Certains voudraient voir établi un statut des Médiateurs institutionnels. C'est un peu comme vouloir apprendre à conduire à un conducteur de vingt ans d'expérience. Au-delà, il s'agit pratiquement de créer un ordre professionnel, ce qui n'est pas raisonnable.

« Un socle commun légal établi sur l'expérience acquise »

Il est clair, pour les Médiateurs institutionnels, que leur action s'inscrit dans un cadre assez souple pour permettre de s'adapter aux différents contextes dans lesquels ils œuvrent, tout en revendiquant une déontologie assez générale à l'ensemble des médiations, à savoir notamment : leur indépendance par rapport aux administrations dont les décisions sont portées en médiation, leur impartialité et leur neutralité, qui leur sont d'ailleurs reconnues.

Ce socle commun qui est maintenant susceptible d'être défini légalement si on le souhaite, devrait être aussi souple que ce qui vient d'être fait par le législateur dans la loi Justice au XXIème siècle, c'est-à-dire définir ce qui est indispensable pour un développement harmonieux des médiations institutionnelles, en laissant le reste à la compétence des Médiateurs institutionnels, qui doivent pouvoir en toute liberté organiser leur processus, sans aucune instruction qui leur serait imposé.

En définitive de quoi ces médiations peuvent-elles avoir besoin pour leur positionnement et pour l'efficacité de ce processus ? Leur indépendance provient de l'autorité qui les nomme, dans un Ministère, il s'agit du Ministre et des moyens de fonctionner en toute autonomie ; elle dépend aussi de la personnalité qui l'incarne, de son parcours, voire de son âge. Le Médiateur doit pouvoir être libre de l'organisation de son processus et de sa méthode, et ne recevoir aucune instruction à cet égard ; c'est d'ailleurs son seul réel pouvoir : s'organiser pour faire tiers face au demandeur et à l'administration.

« s'organiser pour faire tiers face au demandeur et à l'administration »

Il a besoin que l'administration vienne à la table de la médiation, ce qui ne signifie pas qu'un accord sera trouvé dans tous les cas ; les questions que pose le Médiateur doivent trouver une réponse des administrations concernées. Il doit également être transparent et son rapport annuel en est la marque visible, avec des propositions de réformes propres à éviter les conflits avec l'administration. Un atout est la gratuité pour le demandeur, y compris lorsque c'est le juge qui oriente les parties vers nos médiations, ce qu'il a commencé de faire avec beaucoup de discernement.

L'interruption des délais en cas de saisine du Médiateur semble se dégager des textes législatifs les plus récents (loi ESSOC et loi proximité de l'action publique), ce qui est d'ailleurs la règle générale en droit civil, commercial et administratif. Le récent rapport de France Stratégie faisant le bilan de la médiation institutionnelle propose d'ailleurs d'étendre cette règle de l'interruption à l'ensemble des médiations institutionnelles. Il en est de même du rapport de l'Assemblée Nationale sur le même sujet.

2 points de vue

Le Défenseur des droits, acteur central de la médiation avec les services publics

Christine Jouhannaud
Déléguée générale à la médiation avec les services publics

La volonté de renforcer la médiation affichée dans la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle (J21) et confortée pour les organismes sociaux par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (Essoc) ainsi que les collectivités territoriales, avec la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, constitue une avancée importante.

En effet, parmi les différentes réponses que l'administration et les services publics se doivent d'apporter au besoin de dialogue qu'exprime actuellement la société, la médiation joue un rôle primordial.

L'accès au juge a un coût souvent dissuasif pour beaucoup de personnes, en particulier lorsqu'elles se trouvent dans des situations précaires. De la même manière, la complexité de la procédure contentieuse peut constituer un obstacle face auquel l'administration et les services publics (qui disposent de structures spécialisées) et les usagers ne sont pas sur un pied d'égalité.

> « parmi les différentes réponses que l'administration et les services publics se doivent d'apporter au besoin de dialogue qu'exprime actuellement la société, la médiation joue un rôle primordial. »

Lorsqu'elle est gratuite (comme c'est le cas pour la médiation institutionnelle), la médiation peut ainsi attraire dans le monde du droit des usagers qui en sont exclus et rétablir l'accès aux droits dans des délais plus courts qu'une procédure contentieuse.

Héritier du Médiateur de la République, créé en 1973 et précurseur en la matière, le Défenseur des droits est un acteur central de la médiation avec les services publics. Dès lors que les réclamations qui lui sont adressées s'y prêtent, l'institution privilégie cette voie d'accès aux droits fondée sur le dialogue. La médiation se conclut alors par un règlement amiable, ce qui est le cas de 70 % des réclamations que traitent les délégués territoriaux.

La médiation, fondée sur le droit et dans laquelle peuvent entrer des considérations d'équité, est en effet dévolue aux 510 délégués du Défenseur des droits, bénévoles présents dans 800 points d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire national. Ils bénéficient de l'appui de 12 chef.fe.s de pôle régionaux, cadres salariés installés à partir de 2019.

La médiation suppose toutefois l'engagement des deux parties dans un véritable dialogue.

Or, comme le constatent encore trop souvent les délégués du Défenseur des droits, la diffusion au sein même des services administratifs d'une véritable culture de la médiation fondée sur le dialogue, demeure encore insuffisante.

En définitive, au-delà des dispositifs législatifs qu'il conviendra d'harmoniser, le développement de la médiation institutionnelle doit avant tout, comme la dématérialisation, faire partie d'un véritable projet de modernisation de l'administration et des services publics, tourné vers les usagers, y compris les plus précaires.

Le Médiateur comme équilibriste en quête du juste

Jacques Salzer
Universitaire, Médiateur, auteur

Le Médiateur institutionnel est quasi constamment en quête du juste. Il n'est pas le seul. Le juge, par exemple, l'est. Chacun d'entre nous peut l'être ponctuellement. On pourrait aussi parler des métiers du juste. Historiquement le juste a donné lieu à de nombreuses recherches et réflexions. Et le Médiateur dans tout cela ? De nombreux récits de situations rencontrées m'amènent à trois éclairages.

La médiation : entre liberté des parties et recherche de l'équité

La théorie de la médiation (en dehors même de la médiation institutionnelle) apparaît comme contradictoire. Il lui arrive dans des textes de se recommander essentiellement de la valeur de liberté comme choix des parties : le Médiateur les mettrait en présence, ferait avancer leurs réflexions pour qu'elles trouvent leur accord, tout en restant libres. En même temps, la théorie de la médiation revendique parfois l'aboutissement à la valeur d'équité. Or les perceptions de l'équité, subjectives et variables, peuvent arriver à des tensions avec la valeur de liberté. Les Médiateurs institutionnels le vivent au quotidien.

La médiation entre le juste de la règle de droit et la justesse des personnes

Le Médiateur institutionnel semble souvent confronté :

- à l'administration ou l'entreprise qui s'appuie sur le juste du droit ou du règlement.
- aux personnes qui le sollicitent et arrivent (sauf erreur dans l'application du droit) avec des exceptions morales ou matérielles, à l'appui de leur perception du juste. J'ai appelé « justesse » leur perception, pour la différencier de la perception du juste par le droit.

La médiation entre équité et égalité : une synthèse possible

« Tous égaux, devant la loi et la règle », cet énoncé de bon sens tend à opposer les notions d'équité et d'égalité. Il me semble que c'est une grande erreur que de les opposer. Les interlocuteurs de l'administration ou de l'entreprise peuvent avoir tendance à s'appuyer sur les lois et règles faites pour tous et refuser d'aller au-delà.

> « On pourrait alors transformer l'opposition équité-égalité, pour dire que le Médiateur institutionnel, établit une égalité de considération de chacun en équité »

Ils ont parfois l'impression de ne pas exercer correctement leur mission s'ils ne les font pas respecter. Or, chacun d'entre nous sait qu'il existe des exceptions : cas particuliers qui peuvent justifier (juste-fier) de considérer chacun(e) dans sa singularité. On pourrait alors transformer l'opposition équité-égalité, pour dire que le Médiateur institutionnel, établit une égalité de considération de chacun en équité. C'est celle-ci qui est étudiée dans les rapports de Médiateurs institutionnels.

Témoignages de Médiateurs

La médiation de l'Éducation Nationale : un tiers de confiance qui couvre les demandes des usagers et des personnels

Catherine Becchetti-Bizot
Médiatrice de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Supérieur

Le Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur existe depuis plus de 20 ans. Il a été institué par décret en 1998 et confirmé par la loi n°2007-1199 sur l'autonomie des universités. Son ancienneté en fait, dans la lignée du Médiateur de la République, un des pionniers de la médiation « institutionnelle », dont il possède à peu près toutes les caractéristiques : indépendance, impartialité, compétence, transparence et gratuité notamment.

A ce titre, on peut dire qu'il a largement contribué à en définir le « standard » ou « socle commun ». Il est aussi le correspondant du Défenseur des droits pour son ministère.

Le Médiateur peut être sollicité directement et individuellement par tous les usagers et les personnels de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur en cas de désaccord avec

> « En tant que tiers extérieur, il cherche à rétablir une forme d'équilibre dans cette relation, pour que la personne requérante puisse entrer dans un dialogue égal et respectueux avec son administration »

une décision administrative qui le concerne ou de litige avec l'administration ou un autre membre de la communauté éducative. Il jouit d'une totale liberté dans sa manière d'organiser le déroulement des médiations, de définir les critères de recevabilité des requêtes qui lui sont adressées et de les traiter. Il ne reçoit aucune instruction des autorités administratives – qui sont supposées mettre à sa disposition les moyens nécessaires pour exercer sa mission et en rendre compte publiquement (via son rapport et sa conférence de presse annuels). Enfin, il respecte un certain nombre de principes de déontologie, qui sont inscrits dans la Charte des Médiateurs de Services au Public.

Comme tous les autres Médiateurs « institutionnels », le Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur est amené à intervenir dans une relation par nature asymétrique, entre des usagers (ou des personnels) et l'institution qui les gère. En tant que tiers extérieur, il cherche à rétablir une forme d'équilibre dans cette relation, pour que la personne requérante puisse entrer dans un dialogue égal et respectueux avec son administration.

Il doit conduire ce processus avec diligence, de manière neutre et impartiale, tout en ayant la connaissance et la proximité nécessaires des sujets qui lui sont soumis, pour être à même d'en comprendre les problématiques spécifiques et d'aider à leur dénouement. C'est pourquoi les 58 Médiateurs académiques qu'il coordonne sont tous d'anciens cadres de haut niveau du système éducatif, qui sont nommés, sur sa proposition, par arrêté ministériel. Les solutions et recommandations qu'il propose se font dans le respect du droit et de la réglementation en vigueur, mais recherchent toujours une interprétation souple et un progrès en équité, en tenant compte de situations particulières.

La spécificité de la médiation de l'éducation et de l'enseignement supérieur, par rapport aux autres Médiateurs institutionnels, tient au fait que son champ d'intervention embrasse l'ensemble des sujets relevant de ce service public, c'est-à-dire ceux qui émanent à la fois des usagers et des personnels (15 millions d'élèves et d'étudiants, et 1 300 000 personnels).

L'étendue de sa compétence aux personnels, qu'ils soient enseignants, techniques ou administratifs, le différencie d'autres Médiateurs, et lui confère une reconnaissance particulière, contribuant à asseoir son autorité morale vis-à-vis des ministères auprès desquels elle est placée.

Surtout, elle lui permet d'avoir une vision systémique des éventuels dysfonctionnements du service public d'éducation. Pour ne prendre qu'un exemple significatif, la réussite d'une réforme aussi importante que celle des épreuves du baccalauréat, dépend, en grande partie, d'une bonne prise en compte des conditions de préparation, de formation, d'organisation et de rémunération des enseignants, chefs d'établissement et de l'administration qui vont la mettre en œuvre. A cet égard, le rôle de veille et d'alerte du Médiateur prend tout son sens ; il se nourrit des réclamations très diverses qui remontent vers lui pendant une période donnée et constituent un répertoire d'observations intéressantes pour la mise en œuvre de politiques publiques. La médiation prend toujours soin, au regard des saisines dont elle a à connaître, de privilégier son rôle de conseil opérationnel vis-à-vis des services avec lesquels elle travaille en bonne intelligence pour l'amélioration en continu du service public et le traitement en équité des situations individuelles.

Expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO) en matière RH

Dans le prolongement de la loi de 2016 de modernisation de la Justice du XXIe siècle, la médiation de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur est partie prenante de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO). Même si le champ de cette expérimentation est assez restreint, puisque ne sont concernées que quelques catégories de décisions en matière de personnels, et qu'elle s'effectue seulement dans trois académies (Aix-Marseille, Montpellier et Clermont-Ferrand), un certain nombre de constats peuvent d'ores et déjà être formulés :

- Le caractère obligatoire d'une tentative de médiation préalablement à tout contentieux a pour effet d'inciter les services de l'administration à adopter plus souvent ce type de démarche.
- La mise en œuvre de la MPO n'implique pas un formalisme excessif et les relations avec les juridictions administratives concernées sont fluides.
- Les médiations conduites dans ce cadre spécifique suivent un processus et un calendrier très comparables aux dossiers de médiation « libres » intervenant dans le cadre des dispositions du Code de l'éducation.

L'une des questions centrales qui va se poser à l'issue de cette période expérimentale sera celle de l'extension du champ de la MPO à des domaines plus sensibles de décisions tels que ceux qui concernent la mobilité et l'avancement des personnels. L'élargissement éventuel du champ géographique se posera bien sûr parallèlement.

Quels développements pour les mois à venir ?

Le Conseil d'Etat a réaffirmé sa volonté de voir se développer les modes alternatifs de règlement des litiges au sein des juridictions administratives. Les Médiateurs académiques sont saisis par les tribunaux administratifs de plus en plus souvent depuis la loi de Justice du XXIe siècle. Des conventions sont passées avec les académies dans ce sens.

Dans l'état actuel des choses, sauf pour ces derniers cas, ou pour la MPO, la saisine du Médiateur de l'éducation nationale n'interrompt pas les délais de recours, contrairement à d'autres Médiateurs (ceux de la consommation, ou ceux des collectivités territoriales depuis peu), ce qui peut atténuer sa crédibilité. Nul doute que cela constitue pour les années à venir une piste d'amélioration majeure de l'efficacité des médiations institutionnelles.

Une autre piste de développement a été identifiée :

Le ministère a choisi de mener une politique volontariste visant à développer la « RH de proximité » au profit de ses personnels. Outre les questions de mobilité et de déroulement de carrière, l'administration a mis ainsi en place, dans le cadre d'une expérimentation, des dispositifs qu'on pourrait qualifier de « Médiateurs internes ». Si le positionnement de ces référents formés à la médiation est bien différent de celui des Médiateurs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (puisqu'il s'agit de personnels en activité au sein des services académiques, n'intervenant qu'à la demande de l'administration et dans des conflits interpersonnels), ce type de démarche « de premier niveau » contribue indéniablement à la diffusion de la culture de la médiation au sein des services et des établissements, et il a vocation à s'articuler localement avec la démarche des Médiateurs académiques. Ces derniers sont, du reste, de plus en plus souvent sollicités pour des tensions et des conflits qui surgissent entre les personnels d'une même structure ou entre des agents et leur hiérarchie (RPS, harcèlement, souffrance au travail...). La juste distance du Médiateur par rapport aux services concernés, sa neutralité et son indépendance l'amènent naturellement à être sollicité, en deuxième recours, dans ce type de litige. La médiation de l'éducation nationale compte ainsi pleinement participer à l'instauration d'un climat apaisé s'appuyant sur la confiance et le respect réciproque de tous les membres de la communauté éducative.

La médiation institutionnelle, une médiation au standard, une position de tiers de confiance neutre et disponible

Jean-Louis Walter

Médiateur de Pôle Emploi

Discipline encore jeune sous cette dénomination, la médiation institutionnelle est aujourd'hui reconnue légitime et perçue comme un maillon essentiel pour rétablir une relation apaisée entre les usagers et les institutions. C'est le résultat d'une pratique quotidienne et rigoureuse, fondée sur les principes intemporels de résolution amiable des différends. Mais si la médiation institutionnelle est une chance pour l'usager, elle peut être un irritant pour d'autres.

De fait, des feux de paille sont régulièrement rallumés ici et là pour remettre en cause le Médiateur institutionnel, son métier, son positionnement. L'imparable argument résiderait dans l'impossible indépendance résultant de sa double qualité de Médiateur et de salarié de l'institution. C'est méconnaitre la puissance de la loi et de la volonté du législateur, qui crée la fonction, qui l'installe au sein de l'institution, dans un rôle qui n'est assimilable à aucun autre et qu'il nomme bien « Médiateur ». C'est ignorer aussi le principe d'harmonie qui sous-tend la médiation et auquel adhèrent les institutions qui la pratiquent.

On se réjouira en pensant que si la médiation institutionnelle fait écrire et penser, c'est qu'elle existe. Mais il est cependant probable que les querelles perdureront, car elles sont souvent animées par l'intérêt, le corporatisme ou l'idéologie. Rejeter le dernier arrivant est le réflexe de tout corps constitué. Avant l'intérêt de l'usager, c'est une expression qui plante des piquets, qui sépare et délimite, qui invoque la quintessence de la règle. Tout l'inverse de la médiation en somme.

Pourtant, la médiation institutionnelle est formidablement actuelle car elle accompagne l'évolution d'une société qui ne supporte plus ce qu'elle perçoit comme de l'arbitraire, de l'injustice, de l'impunité ou la pression des élites d'une manière générale. Plus aucune organisation ne peut se prévaloir aujourd'hui d'une autorité innée. Accueillir, comprendre et expliquer fait partie du service et, dans cette mission, la médiation bouscule les institutions et construit son indépendance. Le fait qu'il ne se situe pas dans la chaine hiérarchique, lui confère du reste un pouvoir redoutable, de conviction et de pédagogie.

Invoquer l'intérêt de l'usager n'est pas une évidence car, chez les administratifs, il est courant d'estimer mieux savoir ce qui est bon pour lui. Il faut toujours rappeler que l'important n'est pas la procédure pour atteindre un objectif mais l'objectif lui-même. Voir la solution primer sur la logique du système est l'objectif du Médiateur institutionnel.

« Accueillir, comprendre et expliquer fait partie du service et, dans cette mission la médiation bouscule les institutions et construit son indépendance »

De fait, dans l'univers institutionnel, le différend résulte de l'application de la règlementation et non de la volonté des parties. Le Médiateur intervient entre deux parties : l'usager qui se trouve dans une relation déséquilibrée envers l'institution et le représentant de l'institution dont la mission est d'appliquer des règles qu'il n'a pas la capacité de mettre en cause. Le Médiateur institutionnel rompt cet enfermement, il rééquilibre la relation en exerçant aussi un pouvoir de recommandation, qui crée la différence avec la médiation traditionnelle qui laisse aux parties le soin de faire émerger la solution. Sa faculté de recommander en équité consacre l'acceptation que la règlementation ne peut pas tout prévoir. Elle prend ses racines dans les concepts originels de la philosophie et de l'humanisme, qui font de la médiation institutionnelle l'une des formes les plus pures et les plus modernes de résolution des conflits, appuyée sur les fondamentaux de la pensée humaine et appliquée aux réalités et attentes de la société contemporaine.

La Foi publique, devise de la Caisse des Dépôts, porte les valeurs de la Médiation

Anne Guillaumat de Blignières

Médiatrice du groupe Caisse des Dépôts

Mentionnée à de nombreuses reprises dans les débats parlementaires lors de la création de la Caisse des Dépôts en 1816, la Foi Publique en est la devise depuis plus de deux siècles, se posant en médiatrice entre le peuple et la puissance publique.

L'instance de médiation de la Caisse des Dépôts a été créée le 27 mars 1997, à la suite d'une suggestion formulée par le Médiateur de la République, Jacques Pelletier, au Directeur général Philippe Lagayette : « un nombre important de dossiers adressés au Médiateur de la République sont relatifs aux difficultés rencontrées par des agents territoriaux dans la gestion de leur carrière. Il me semble opportun d'établir un nouveau dialogue sur des dossiers difficiles, et, en collaboration avec la Caisse des Dépôts, d'obtenir un réexamen dans un sens plus favorable ».

La médiation s'exerce ainsi depuis 23 ans à la Caisse des Dépôts, dans le cadre institutionnel qui concerne les missions historiques et réglementées du Groupe : retraites, consignations, dépôts règlementés, restitution des avoirs en déshérence, comptes personnels de formation, logement… Par ailleurs depuis 2017, la Médiation du Groupe s'est mise en cohérence avec la récente législation relative au droit de la Consommation, pour les saisines concernant principalement les comptes bancaires ou les prêts accordés aux collaborateurs.

La Médiation est un outil de paix sociale, intervenant lorsque les autres recours internes ont été épuisés. Dispositif exigeant, elle vise à inscrire la confiance et le long terme au cœur des relations avec les parties prenantes, usagers et consommateurs.

« La Médiation est un outil de paix sociale, intervenant lorsque les autres recours internes ont été épuisés. Dispositif exigeant, elle vise à inscrire la confiance et le long terme au cœur des relations avec les parties prenantes, usagers et consommateurs »

La Médiatrice agit en toute indépendance au sein du groupe Caisse des Dépôts, bénéficiant d'une totale autonomie dans l'exercice de sa mission, sans contrainte hiérarchique ou fonctionnelle, dans le cadre d'un mandat de 3 ans renouvelable. Elle dispose d'un budget propre et d'une équipe dédiée lui permettant d'accomplir sa mission. Respectant la Charte de la Médiation du Groupe, elle traite toutes les parties d'une manière neutre et impartiale lors de l'instruction des dossiers, et propose ensuite des solutions en droit et en équité.

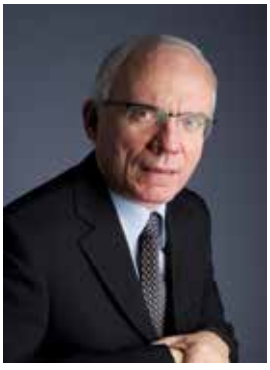
Au-delà d'un parcours professionnel lui permettant une connaissance approfondie du groupe Caisse des Dépôts, elle a suivi des formations spécifiques sur la médiation, en particulier le cursus universitaire DU2 proposé par l'Institut de Formation à la Négociation

et la Médiation (IFOMENE). Dans ce cadre de cette formation, elle a rédigé en 2019 avec Christophe Baulinet un mémoire sur l'Ecoute en Médiation. Comme lui, elle est membre du Club des Médiateurs de services au public.

Pourquoi le Médiateur institutionnel doit-il sans cesse prouver son indépendance ?

Jean-Philippe Naudon

Médiateur du CPSTI



La médiation institutionnelle est multiple et se développe depuis quelques années dans de nouveaux champs de l'administration. Les pionniers en sont par exemple la médiation de Bercy et celle de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur qui ont débuté leur activité il y a plus de 20 ans. Ainsi, en moins de deux ans, elle a conquis les collectivités territoriales (loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019), la protection sociale (loi « Etat au Service d'une Société de Confiance » dite ESSOC, du 10 août 2018) et le monde hospitalier (arrêté du 28 août 2019 sur la médiation du personnel hospitalier public) qui intègrent ce monde de la médiation institutionnelle.

Pourtant, chaque Médiateur est soumis à une interrogation, voire à un soupçon sur la réalité de son indépendance. Le récent Congrès d'Angers de février 2020, avec comme thème « la médiation, un repère dans un monde de transition » n'a pas failli à tenter de répondre à ce doute. Un atelier de réflexion a en effet été proposé aux participants autour de la question : « est-il juste de contester l'affirmation d'indépendance des Médiateurs institutionnels ? » Dès 1995, Jean-François SIX a mis en avant ce paradoxe par lequel le « Médiateur tire sur la corde pour rejoindre l'usager, [alors que] la corde demeure et il reste attaché. » [1]Après 35 ans, le soupçon est toujours là. Pourquoi ?

Une première piste de réponse tourne autour du libre arbitre de chaque partie, non d'entrer en médiation (cette liberté est acquise même dans le cadre particulier de la médiation préalable obligatoire), mais de choisir eux-mêmes leur Médiateur. Effectivement, ce choix est largement ouvert en médiation conventionnelle, ce qui permet de construire un premier accord, non sur le conflit en tant que tel, mais sur le tiers de confiance qui va conduire les parties vers la résolution de leur litige. Cette liberté de choix n'existe pas en médiation judiciaire puisque le Médiateur est à chercher et à accepter à partir dans une liste limitative, mise à disposition par la juridiction. Elle existe encore moins en médiation institutionnelle puisque le Médiateur est imposé et que sa nomination échappe aux citoyens. Néanmoins, cette liberté de choix est toute relative : en témoigne l'évolution récente de la médiation de la consommation. De plus, dans certains secteurs d'activité, les acteurs ou la loi ont restreint ce choix en provoquant la nomination d'un Médiateur unique. Ainsi est-il fait pour la médiation de l'assurance ou du notariat par la création d'une structure ad hoc ou pour la médiation de l'eau ou celle de l'énergie qui obéissent chacune à une réglementation spécifique. Tous ces Médiateurs perdent-ils leur indépendance ?

Une deuxième réponse tient à la rémunération du Médiateur institutionnel, à comprendre au travers du prisme de l'adage : « dis-moi qui te paie, je te

1. SIX Jean-François, « dynamique de la médiation », (1995), édition Desclée de Brouwer, collection « culture de Paix », p x

dirai en faveur pour qui tu œuvres. [2] » En médiation conventionnelle ou judiciaire, la médiation est payante avec, souvent, une règle de partage à égalité entre les parties. Pourtant, nombre de chartes de médiation sont muettes sur le principe du désintéressement, par lequel « les honoraires des Médiateurs ne seront pas liés aux résultats de la médiation.[3] »

Car la grandeur de la médiation institutionnelle est d'être gratuite pour les usagers de l'administration. Sans cette gratuité, combien de personnes resteraient sur le bord du chemin, sans solution à leur litige, par impossibilité financière d'aller devant le juge. L'enjeu moyen d'une demande portée devant le Médiateur institutionnel est d'un montant tel que le recours devant le juge ne pourrait être considéré que comme inadéquat, voire disproportionné, d'autant que le risque d'être débouté est toujours présent. La gratuité de la médiation institutionnelle est à la fois la garantie de son ouverture aux faibles, aux déshérités, aux exclus, et la garantie de l'accès au droit, à leurs droits.

« La gratuité de la médiation institutionnelle est à la fois la garantie de son ouverture aux faibles, aux déshérités, aux exclus, et la garantie de l'accès au droit, à leurs droits »

Une troisième réponse serait d'interroger le statut des Médiateurs institutionnels. Le récent rapport de France Stratégie[4], corédigé par Daniel AGACINSKI et Louise CADIN, publié en juillet 2019, a effectivement pointé cet archipel des médiations institutionnelles, qui ne permet pas d'identifier avec une certitude suffisante, le Médiateur institutionnel comme un tiers de confiance, compétent, impartial, neutre et surtout indépendant. Les récents textes de lois apportent des réponses qui sont encore éparses. Tout Médiateur institutionnel devrait considérer que la mise en place d'un socle commun à toutes les médiations institutionnelles, serait la voie à suivre pour asseoir un statut tout en préservant la souplesse du dispositif. Le Conseil d'État est dans ce même mouvement et prône de s'empêcher de légiférer là où il n'y a pas de nécessité. En effet, Bruno LASSERRE, vice-Président du Conseil d'Etat, lors de son discours d'ouverture des 1res Assises Nationales de la Médiation Administrative[5], s'est déclaré favorable à un statut du Médiateur institutionnel garantissant une indépendance suffisante pour mener sa mission portant sur les règles de nomination, le pouvoir d'enquête vis-à-vis de l'administration, la gratuité et l'interruption des délais de recours. Prenons soin de garder des Médiateurs institutionnels multiformes et c'est très bien ainsi, car ils sont aptes à faire face à chaque situation et libre d'organiser leur processus de médiation pour adapter à chaque demande.

Au final, l'indépendance ne se décrète pas et un cadre juridique n'y suffit jamais. Elle se vit au quotidien. Par sa posture, le Médiateur sera reconnu ou non. A travers son souci d'impartialité et de neutralité, il incarnera ou non sa mission. Cette indépendance se mesure concrètement par des preuves opposables aux citoyens qui souhaitent recourir à la médiation. Son positionnement au sein de l'administration ou de l'organisme en charge du service public, la publication de son rapport d'activité et sa diffusion auprès du Défenseur des Droits, sa liberté à organiser sa médiation, avec des moyens dédiés sont autant de preuves concrètes de son attachement à suivre une déontologie transparente et connue des citoyens qui font appel à lui.

De même, par ses recommandations déposées dans son rapport d'activité, le Médiateur institutionnel peut participer au déplacement des lignes, amenant l'administration à reconsidérer son mode d'action, de la note de service applicable à la réécriture de la règle par le législateur.

2. Collectif, les cahiers du Montalieu, « la neutralité, une nécessité éthique, mille difficultés pratiques », p.8

3. Citation issue des débats sur le Code de conduite des Médiateurs – Windsor 24 et 25 octobre 2003

4. AGACINSKI D. et CADIN L., « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administration », Juillet 2019

5. Intervention de Bruno LASSERRE, lors de l'ouverture des 1res Assises Nationales de la Médiation Administrative, Paris, 18 décembre 2019, en libre accès sur le site du Conseil d'État.

« le Médiateur institutionnel peut participer au déplacement des lignes, amenant l'administration à reconsidérer son mode d'action »

S'y ajoute aussi son implication personnelle à acquérir une stature de Médiateur, au travers d'une formation permanente à la médiation, au partage des bonnes pratiques, à son investissement en faveur du développement de la médiation et à son adhésion à une association regroupant ses pairs. De ce point de vue, le Club des Médiateurs de Services au Public, qui réunit des Médiateurs institutionnels et des Médiateurs de la consommation, apporte une garantie supplémentaire de son indépendance.

Par son action, il réalise un équilibrage entre le citoyen et l'administration en s'assurant que l'asymétrie initiale puisse se traduire par une relation « d'égal à égal », dans laquelle la parole de l'un, exprimant souvent le ressenti de l'injustice, a autant de valeur de celle de l'autre, rappelant la norme et la référence à la loi, égale pour tous. Il agit alors en toute indépendance, à la fois en droit et en équité.

Par sa vigilance, il veillera à ne pas se trouver en conflit d'intérêts. Si d'aventure, il devait se trouver confronter à une telle situation, il aura à agir immédiatement pour rétablir sa vérité sinon son indépendance serait irrémédiablement ruinée aux yeux, non seulement du simple citoyen qui a fait appel à lui, mais aussi de l'administration et de l'opinion publique. Car un Médiateur institutionnel est aussi un personnage public.

Au final, le Médiateur exprimera d'autant plus facilement son indépendance qu'il développera sa faculté à ouvrir le jeu en droit et en équité, son aptitude à être créateur d'une norme, en tant que mineure factuelle du droit, applicable à une situation singulière et surtout sa capacité à réhumaniser la relation entre les citoyens et leur administration. Il lui suffit sans doute d'incarner sa mission en cherchant **« à transmettre ce goût ineffable de tenter encore et encore sa chance. »** [6]

6. SIX Jean-François, « le temps des Médiateurs », 1990, éditions du Seuil

Se former au métier de Médiateur

Jean-Pierre Hervé

Médiateur du groupe ENGIE

La médiation pour le Groupe ENGIE existe depuis 20 ans. Et Jean-Pierre Hervé, l'actuel Médiateur pour le Groupe ENGIE, l'est depuis près de 6 ans. Il a voulu se former à la médiation dite « conventionnelle », auprès du CNAM, et a obtenu à l'issu des 120 heures de formation, le certificat de « Médiation dans l'institution : maîtrise et analyse de pratique du Médiateur ». **Pourquoi cette formation ?**

La première raison est que la médiation est un métier. Et qui dit métier, dit formation.

« la médiation est un métier. Et qui dit métier, dit formation »

J'ai naturellement participé à plusieurs formations, en qualité de Médiateur de la consommation, depuis mon agrément obtenu auprès de la Commission d'Etat. Cette commission (la CECMC) m'a évalué en début de mandat, notamment sur mes compétences, cela conformément aux exigences réglementaires du Code de la consommation, pour garantir un haut niveau de qualité de médiation proposé aux parties, consommateurs comme entreprises. Mes premières formations de Médiateur ont été celles réalisées au sein de l'IGPDE, dans le cadre d'une démarche construite par le Club des Médiateurs de services au public, association dont je suis membre, et qui fait référence en France par la promotion des valeurs de la médiation et en faveur d'une médiation de qualité. Ces formations étaient surtout ciblées « médiation de la consommation ou institutionnelle ». J'ai donc voulu élargir mon champ de compétences.

La deuxième est que la formation du CNAM est basée sur les principes de la médiation dite conventionnelle ». Cela m'a permis de faire des parallèles avec la médiation de la consommation, moins connu dans le monde universitaire car récente, et d'appliquer les principes de la médiation conventionnelle de façon plus pertinente au profit de l'efficacité du processus de médiation de la consommation pour le Groupe ENGIE (durant lequel chaque requérant est contacté). C'était d'ailleurs le thème de mon mémoire final. Pour rappel, les caractéristiques différenciantes d'une médiation de la consommation sont :

- qu'elles sont gratuites pour le consommateur (donc amène à traiter des médiations en nombre) ;
- l'asymétrie de la relation (un consommateur contre une « institution »), ce qui oblige à intégrer une démarche de rééquilibrage dans le processus de médiation ;
- un délai de médiation attendu inférieur à 3 mois et une obligation faite au Médiateur de proposer in fine une solution en droit et en équité.

Et par ailleurs, comme je pratique de la médiation conventionnelle (pour des litiges ou conflits commerciaux entre une entreprise et le Groupe ENGIE), cela m'a permis de renforcer mon savoir sur ce processus de médiation.

Enfin, la troisième raison : les Médiateurs doivent pratiquer de façon régulière, et ainsi maintenir leurs compétences par des formations continues. Le certificat de spécialisation du CNAM Entreprise répondait parfaitement à mes attentes, après plus de 4 années de pratiques. Je l'ai suivi avec les équipes de médiation de Pôle Emploi, ce qui a apporté une richesse supplémentaire à la démarche : confronter ses méthodes avec d'autres « médiations institutionnelles » de qualité.

Et le résultat ?

Mes motivations étaient aussi guidées par la volonté de mieux situer, dans le paysage des médiations en France, celle que je propose et pratique avec mon équipe, afin de perfectionner l'efficacité de ma démarche. Et le taux de réussite de mes médiations (c'est-à-dire d'acceptation par les requérants et l'entreprise de la proposition, et mise en œuvre opérationnelle ensuite) a atteint 92% en 2019.

Et c'est aussi en se remettant en question régulièrement que l'on peut maintenir un haut niveau de qualité légitimement attendue par les parties aux litiges.

Les missions d'un Médiateur public

Marielle Cohen-Branche
ancien conseiller à la Cour de cassation, Médiateur de l'AMF. Autorité des marchés financiers

Assurément comme tout Médiateur de la consommation, ma première mission est de contribuer à résoudre à l'amiable, gratuitement, un litige entre un consommateur et un professionnel financier.

En tant que Médiateur public, mon statut est défini par la loi (article 621-19 du code monétaire et financier) je suis désignée pour trois ans par le président de l'Autorité des marchés financiers et renouvelée depuis 2011. Je dispose à ce titre d'un monopole du traitement des litiges en matière financière, sous réserve de conventions que je peux signer avec d'autres Médiateurs. Ce qui m'importe le plus, en termes statistiques, pour cette première mission, est le taux d'adhésion des deux parties aux propositions que j'émets. Celui-ci est régulièrement, au fil des années, supérieur à 95 %. Les propositions favorables aux consommateurs, (entre 40 et 50 % des propositions selon les années), résultent souvent de véritables négociations avec les directions de la conformité des professionnels, pour remédier à l'asymétrie de la relation entre le professionnel et l'épargnant. Celles, défavorables, exigent d'être beaucoup plus pédagogiques.

En tant que Médiateur public, je considère toutefois avoir deux autres missions toutes aussi fondamentales :

Ma deuxième mission, dans l'hypothèse où un éventuel dysfonctionnement est identifié dans un cas concret, consiste à saisir cette occasion pour que le professionnel accepte, ou propose même, une amélioration de ses procédures. Ces améliorations sont d'autant plus facilitées que la confidentialité, règle d'or de la médiation, évite de porter atteinte à l'image du professionnel. Il reste que lorsque des leçons plus générales peuvent en être tirées, j'ai estimé utile depuis 2014, pour tous, que chaque mois sur le site de l'AMF, je décrypte anonymement, un cas concret en l'assortissant de recommandations plus générales pour les différentes parties. Ces publications régulières, relayées dans la presse, sur une chaîne de télévision, et chez les professionnels démultiplient l'utilité des propositions émises en médiation et évitent à d'autres consommateurs ou d'autres professionnels de se trouver préventivement dans une telle situation litigieuse.

« dans l'hypothèse où un éventuel dysfonctionnement est identifié dans un cas concret, de saisir cette occasion pour que le professionnel accepte, ou propose même, une amélioration de ses procédures »

Ma troisième mission consiste à proposer aux instances concernées, dans le cadre de litiges répétés, similaires chez différents professionnels, que des pratiques, voire les textes eux-mêmes, puissent heureusement évoluer. Je suis alors conduite à effectuer des recommandations plus générales, portées alors, le cas échéant, par l'AMF, à l'occasion de l'adoption de textes législatifs. Cela vient d'être encore le cas en matière de PEA et d'épargne salariale au titre d'amendements dans la loi Pacte du 22 mai 2019 et qui viennent d'être adoptés.

Avis d'utilisateurs

Une position d'extériorité et de neutralité par rapport aux parties

Édouard Marcus
Ancien Chef du Service juridique de la Fiscalité, DGFIP

En contribuant à apporter une solution en cas de litige, la médiation est un élément essentiel de la relation de confiance entre les citoyens et l'administration, ce qui est une priorité pour la DGFiP et, au-delà, un véritable enjeu démocratique.

Dans cet esprit, en complément de l'ensemble des moyens que la DGFiP met en œuvre en interne pour répondre aux réclamations des contribuables et résoudre les litiges, notamment le dispositif du conciliateur, le Médiateur des ministères économiques et financiers et son service jouent un rôle important dans la solution des dossiers.

A cet égard, la spécificité irremplaçable de la médiation réside dans sa position d'extériorité et de neutralité par rapport aux parties. De ce fait, le Médiateur est susceptible d'adopter des approches différentes de celles qui seraient retenues par l'administration. Dans des situations par hypothèse litigieuses, il peut inscrire sa démarche dans une dimension d'empathie.

> « la spécificité irremplaçable de la médiation réside dans sa position d'extériorité et de neutralité par rapport aux parties »

Il est ainsi en mesure de rétablir la relation de confiance avec l'administré. Dans ce cadre, celui-ci bénéficie aussi d'un travail d'explication, qui est essentiel pour comprendre la décision finalement retenue quelle qu'elle soit.

Aussi, dans le domaine fiscal, la médiation s'avère utile dans certains cas pour résoudre également des litiges comportant des problématiques et des configurations complexes.

L'intervention d'une médiation dans le cadre de contentieux devant le juge est désormais une dimension en développement. Si nombre de litiges

fiscaux portent sur le droit, et relèvent donc de la seule décision du juge, la médiation peut permettre, dans d'autres cas, d'aboutir à des solutions à travers une meilleure compréhension mutuelle des positions entre les parties, ou encore un rapprochement des points de vue sur l'appréciation des questions de fait.

Par ailleurs, au-delà de la conception technique des dispositifs administratifs, le Médiateur est un observateur privilégié, son service est une caisse de résonnance permettant d'identifier des difficultés vécues par les contribuables et auxquelles ils se heurtent.

« le Médiateur est un observateur privilégié, son service est une caisse de résonnance permettant d'identifier des difficultés vécues par les contribuables »

A côté des recommandations du Médiateur qui s'adressent au législateur en vue de réformes de fond, la DGFiP étudie chaque année son rapport avec la plus grande attention et tire régulièrement les conséquences à son niveau des besoins qu'il soulève en matière d'adaptations pratiques ou de communication.

Il est donc important de promouvoir la médiation. Les réunions organisées avec le Médiateur dans les directions territoriales de la DGFiP, à la destination des équipes qui traitent des dossiers concernés par des médiations, sont essentielles pour faire partager le cadre de la démarche, caractérisé par la neutralité, et son approche de résolution des litiges.

De même, les administrés doivent avoir connaissance de cette voie qui leur est offerte, et qui peut être très utile pour répondre à leur situation vis-à-vis de l'administration.

Enfin, au-delà des dossiers concernés dans les faits par cette procédure, la médiation contribue à porter et à diffuser des valeurs fondamentales, qui fondent directement la légitimité et le consentement à l'impôt : la bonne application du droit, la neutralité et l'équité à l'égard de tous les contribuables, le dialogue, l'information des administrés et le souci d'explication.

Un usager fait part de son sentiment après la clôture d'une médiation

« Monsieur le Médiateur, je vous remercie vivement pour votre réponse de ce jour. Je mesure bien le caractère exceptionnel de votre recommandation et les difficultés de l'analyse au plan du droit et de l'équité.

J'ose vous avouer qu'elle me réconcilie avec l'espérance que chaque citoyen est en droit d'attendre des services de notre administration.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Médiateur, ma plus grande reconnaissance et de croire en l'assurance de ma plus haute considération »

Rechercher une bonne connaissance mutuelle

Patrick de Araujo

Chef de l'Inspection des Services, Direction générale des douanes et droits indirects

La Douane a fait le choix d'une intégration du traitement des réclamations sous la conduite de l'inspection des services qui coordonne les réponses de la direction générale, mais surtout anime et dote d'un outil unique le réseau des correspondants territoriaux pour viser un traitement simple et efficace dans une relation décentralisée avec les usagers (90% du volume des quelques 1000 réclamations annuelles).

L'inspection des services est également le point de contact unique du Médiateur, qui représente le second niveau de réclamation qu'un usager non satisfait de la réponse que lui fournit l'administration, peut solliciter. En 2019 ce sont 23 dossiers qui ont été examinés sur le fond, suite à une sollicitation du Médiateur. 4 parmi ceux-ci ont conduit à faire droit au réclamant (3 particuliers et 1 entreprise) sur des aspects juridiques pointus.

Pour ne pas saturer le Médiateur de dossiers liés à de l'insatisfaction légitime due à des réponses mal conçues, la réalisation d'un rapport annuel servant de levier managérial local des services de la Douane est essentielle. En conséquence, l'attention portée aux dossiers acceptés par le Médiateur est réelle et conduit à effectuer un premier filtre de situation et de documentation. Elle s'inscrit dans une volonté de garantir, certes le respect de la loi, et un regard bienveillant sur la situation présentée. Ceci nécessite du temps et des analyses juridiques parfois complexes que ne peuvent parfois pas tenir des services de terrain.

> « une volonté de garantir, certes le respect de la loi, et un regard bienveillant sur la situation présentée »

Dans ce cadre, la réunion annuelle tenue entre la Douane et les équipes du Médiateur est essentielle pour échanger sur différents aspects métiers et permettre aux équipes de médiation de mieux appréhender le contexte, les droits ou les méthodes des agents des douanes. Ceci enrichit considérablement les échanges sur les dossiers et lorsque l'équipe de médiation sollicite la direction pour des compléments d'explication ou d'analyse, cela nous garantit une qualité de questionnement utile pour le dossier. Cela nous permet aussi de mieux relayer auprès des bureaux métier, l'esprit de la médiation et le regard à porter sur les situations.

Du fait de son positionnement préalable au contentieux, neutre et de confiance pour les parties, l'action du Médiateur participe nécessairement à la quasi extinction de différends, puisqu'en 2019 aucun dossier ne s'est retrouvé dans les 5 saisines du Défenseur des droits. **La déclinaison de la transparence de l'administration et de la société de confiance passe à n'en pas douter par ce moyen relationnel entre les citoyens et leur administration.**

Développer la médiation en matière resssources humaines

Le développement expérimental d'une médiation RH sous l'égide du Secrétariat Général et des Directions des Ministères économiques et financiers

Christophe Landour
Sous-Directeur RH

La loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique supprime la compétence des Commissions administratives paritaires (CAP) en matière de mobilité à partir du 1er janvier 2020 et en matière de promotion au 1er janvier 2021.

De ce fait, les ministères économiques et financiers ont souhaité, à ce stade, expérimenter une « médiation RH » en amont des éventuelles procédures contentieuses concernant les décisions de mobilité. S'inspirant ainsi du concept et des principes de la médiation institutionnelle portée par le Médiateur de Bercy, la médiation RH, qui sera expérimentée dans le cadre des lignes directrices de gestion, permettra de dégager des solutions opérationnelles quant aux situations les plus délicates rencontrées par les agents, tant dans leur vie personnelle que professionnelle, afin de limiter les éventuels recours contentieux

« S'inspirant ainsi du concept
et des principes de la médiation
institutionnelle portée par
le Médiateur de Bercy,
la médiation RH, sera expérimentée
dans le cadre des lignes
directrices de gestion »

Des agents (gestionnaires RH, conseillers mobilité carrière, managers…) seront ainsi spécifiquement formés à la médiation afin d'obtenir le diplôme nécessaire et de pouvoir adhérer au code de déontologie des Médiateurs.

En tant que Médiateurs en ressources humaines, ils respecteront les principes tels que l'indépendance, la discrétion, la confidentialité et l'impartialité. Ces Médiateurs ne pourront en aucun cas avoir un lien hiérarchique avec l'agent ayant demandé une médiation, ni appartenir à son service. L'agent recourant à la médiation RH, à sa demande, pourra se faire accompagner par une personne de son choix (agent ou représentant du personnel).

Les conditions de mise en œuvre de la médiation RH en cas de contestation par un agent n'ayant pas obtenu la mobilité souhaitée seront définies par les directions des ministères (DGDDI, DGCCRF, DGFIP, INSEE, SCL et administration centrale) dans leurs lignes directrices de gestion. Compte tenu de la diversité des situations des directions des MEF (nombre d'agents, directions à réseaux ou d'état-major, etc.), deux modalités de mise en œuvre de la médiation RH sont possibles :

- un modèle centralisé, structuré autour d'un Médiateur ministériel nommé par le ministre, comme c'est le cas au Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (MEAE) ou à la police nationale ;
- un modèle déconcentré, dans lequel des Médiateurs « locaux » officient, toutefois organisé autour d'un Médiateur central, qui harmonise les pratiques.

Le dispositif retenu aux MEF sera progressivement mis en place, avec l'appui du Médiateur de Bercy, au cours du 1er semestre 2021.

Des réformes pour éviter des différends

Le Médiateur de Bercy propose des réformes utiles pour éviter des différends.

L'article 6 du décret 2002-612 du 26 avril 2002 prévoit que le Médiateur remet aux Ministres un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité et formule des propositions de nature à améliorer le fonctionnement des services des ministères économiques et financiers dans ses relations avec les usagers ; ce rapport est rendu public. Cette année les propositions du Médiateur sont les suivantes.

Proposition 1
Ajustements du dispositif du prélèvement à la source (PAS) 38

Proposition 2
Amélioration du dispositif prévoyant, en matière de droits de mutation à titre gratuit, la mise en oeuvre d'un abattement en faveur des personnes atteintes d'un handicap (article 779-II du code général des impôts) 39

Proposition 3
Micro foncier : Meilleure information des usagers sur les conséquences du choix du régime d'imposition en matière de revenus fonciers et traitement des demandes de renonciation au régime choisi, au moment du dépôt de la déclaration dans le cadre d'une application mesurée de la loi fiscale 40

Proposition 4
Amélioration de la prise en charge, par les comptables publics, des anomalies détectées lors de la mise en oeuvre de leur action dans un environnement automatisé 41

Proposition 5
Rappeler à l'ensemble des services l'obligation de transmission au service compétent posée par l'article L.114-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) 42

Proposition 6
Soumettre à validation commune un changement de compte bancaire 42

Proposition 7
Revoir les modalités de régularisation de l'avance au titre des réductions et crédits d'impôt (RI/CI) versée le 15 janvier depuis la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) 43

Proposition 8
Le prêt à taux zéro innovation (PTZI) assimilable à une subvention, déduit de l'assiette du crédit d'impôt innovation (CII) ou du crédit d'impôts recherche (CIR) l'année de sa perception 44

Proposition 9
Mieux coordonner l'action des services vérificateurs et des services gestionnaires dans le traitement d'une même affaire 44

Proposition 10
Supprimer l'obligation de payer les forfaits post-stationnement (FPS) avant de pouvoir les contester pour les personnes dont il ne fait aucun doute qu'elles ne peuvent être tenues au paiement de ces sommes 45

Proposition 11
Augmenter la durée d'utilisation et le délai de remboursement pour le timbre électronique ou informer l'usager de sa proche péremption 45

Proposition 1

Ajustements sur le dispositif du prélèvement à la source (PAS)

La mise en œuvre du PAS a donné lieu à peu de demandes de médiation, ce qui prouve la réussite de ce dispositif due à la très forte mobilisation au sein de la DGFiP. Par ailleurs, les demandes reçues montrent une bonne appropriation de cette réforme d'ampleur pour la collecte de l'impôt sur les revenus. Il reste cependant des points qui demeurent incompris par les usagers et pour lesquels des aménagements paraissent nécessaires afin de renforcer encore l'adhésion à cette réforme.

Proposition :

Le Médiateur propose les ajustements suivants, identifiés à partir des demandes de médiation reçues :

- Améliorer l'information donnée à l'usager quand il opte pour la non transmission de son taux à l'employeur dans son espace personnel. Actuellement apparaît la mention suivante : « Avec cette option, tous les organismes versant des revenus appliqueront sur le revenu un taux non personnalisé ». En cliquant sur cette mention il obtient la grille de taux par défaut. L'usager est parfois surpris de constater qu'il n'avait pas intérêt à opter pour ce taux s'il n'a pas d'autres revenus, le taux non personnalisé est supérieur au taux personnalisé notamment avec des charges de famille. Il pourrait être informé lors de la déclaration sur la nécessité de vérifier que le taux non personnalisé, auquel il aurait accès en cliquant sur un lien, n'est pas supérieur à son taux personnalisé.
- Afin de contribuer à l'adhésion du dispositif du PAS et d'éviter l'incompréhension d'un usager, il pourrait être prévu le remboursement anticipé des sur-prélèvements effectués pour tenir compte des charges de famille (année suivant le mariage par exemple ...).
- En cas de non-transmission du taux au collecteur, le Médiateur propose le remboursement anticipé à l'usager étant précisé que l'application du taux non personnalisé peut avoir des conséquences financières importantes (changements d'employeurs, nouveaux retraités).

De manière plus générale, le processus du remboursement anticipé du PAS pourrait être simplifié.

Aussi, faire du remboursement anticipé la règle serait de nature à renforcer le caractère contemporain de cet impôt. Pour ce faire, il conviendrait de réduire le nombre de cas où le remboursement anticipé n'est pas permis.

Par ailleurs, pour les revenus courants, compte tenu du dispositif de « l'année blanche », le Médiateur propose de ne pas imposer les revenus perçus en 2019 afférents à des revenus de 2018 et dont la date de paiement est indépendante de la volonté de l'intéressé. Cela permettrait de mettre en concordance cette situation avec celle qui a été traitée par le législateur et qui permet l'imposition de revenus perçus en 2018 qui auraient normalement dû être versés au cours des années précédentes.

Cette mise en cohérence, qui pourrait résulter d'une mesure conforme à l'application mesurée de la loi fiscale, permettrait un parallélisme avec la règle de l'année blanche (année 2018) et apparaîtrait plus équitable et plus compréhensible pour les contribuables concernés.

Proposition 2

Amélioration du dispositif prévoyant, en matière de droits de mutation à titre gratuit, la mise en œuvre d'un abattement en faveur des personnes atteintes d'un handicap (article 779-II du code général des impôts)

L'article 779-II du code général des impôts prévoit un abattement sur la part de tout héritier, légataire ou donataire, incapable de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise. Les articles 293 et 294 de l'annexe II au code précité précisent que pour l'application de cet abattement, le successible qui invoque son infirmité doit justifier de son incapacité de travailler dans des conditions normales de rentabilité en raison d'une infirmité, physique ou mentale, existant au jour de l'ouverture de la succession.

L'objectif du dispositif n'est pas la seule prise en compte d'un handicap réel, mais les conséquences qui doivent être justifiées par des considérations économiques liées à l'incapacité des intéressés de travailler dans des conditions normales de rentabilité. Le texte oblige les services à porter une appréciation sur la situation des intéressés, qui est délicate et peut atteindre la conscience des agents concernés.

Ainsi, la difficulté de mise en œuvre de cette disposition pour les services locaux consiste en l'appréciation de la notion de conditions normales de rentabilité, notamment lorsque les intéressés exercent une activité professionnelle, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils auraient exercé la même en l'absence de leur handicap, ni que la situation médicale est nécessairement stable pour l'avenir.

Proposition :

Afin de permettre une application plus uniforme sur le territoire de ce dispositif et dès lors qu'il convient de tenir compte des efforts fournis par les intéressés pour exercer une profession plutôt que de les sanctionner alors qu'ils sont en situation de handicap, le Médiateur préconise une amélioration du dispositif afin que les critères de bénéfice de cet abattement soient clarifiés et simplifiés. Une préconisation en ce sens avait été effectuée dans le rapport d'activité du Médiateur de l'année 2016.

En effet, la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées peut constituer un critère d'éligibilité à l'abattement et un handicap reconnu par un taux d'invalidité, par exemple de 80%, seraient des critères objectifs plus facilement appréhendables par le service.

Proposition 3

Micro foncier : Meilleure information des usagers sur les conséquences du choix du régime d'imposition en matière de revenus fonciers et traitement des demandes de renonciation au régime choisi au moment du dépôt de la déclaration dans le cadre d'une application mesurée de la loi fiscale

En matière de revenus fonciers, dès lors qu'ils perçoivent un montant annuel de recettes brutes inférieur à 15 000 €, les usagers ont le choix entre deux régimes :

- Le régime du micro foncier dont ils relèvent de plein droit et qui ouvre droit à un abattement forfaitaire de 30% représentatif des frais. Le contribuable déclare les recettes brutes directement dans la déclaration des revenus 2042 (à la rubrique 4 BE) et l'abattement de 30% est appliqué sur ce montant.
- Le régime du réel dont l'option est matérialisée par le dépôt d'une déclaration 2044 concernant les revenus fonciers. Cette option doit être formulée dans le délai de dépôt de la déclaration des revenus et est irrévocable pendant trois ans. Dans ce cas, l'usager peut déduire les charges engagées pour l'acquisition ou la conservation du revenu selon leur montant réel.
- Au vu des demandes reçues par le Médiateur, il apparaît que les usagers n'appréhendent pas les conséquences de leur choix initial et souhaitent y renoncer alors que ce n'est pas prévu par le Législateur, qu'ils aient appliqué initialement le micro-foncier ou le régime réel.

Proposition :

Le Médiateur formule des propositions à deux niveaux :

- Information de l'usager : L'usager qui perçoit un maximum de 15 000 € de recettes brutes relève de droit du régime micro-foncier. Aussi, au-delà des informations publiées, sur la notice de la déclaration des revenus (2042) ou de la déclaration des revenus fonciers (2044), à l'heure de la déclaration en ligne, quand l'usager choisit de compléter la case 4 BE de sa déclaration de revenus (option pour le micro-foncier), une information (masque apparaissant automatiquement en cas de choix de ce régime) pourrait lui être donnée sur la conséquence de ce choix concernant le montant forfaitaire des charges prises en compte (pas d'intérêt si des travaux importants sont réalisés notamment des travaux en début de location ou en l'absence de perception de loyers) et l'impossibilité de choisir le régime réel après la date limite de déclaration. D'autre part, l'attention devrait être portée sur le caractère irrévocable de l'option pour le régime réel qui n'est formalisée que par le dépôt d'une déclaration 2044. Cette précision est portée dans la notice de la déclaration 2044 mais pourrait être rappelée à l'usager quand il sélectionne cet imprimé.

- Traitement de la demande de l'usager : A l'instar de ce qui est pratiqué par les services pour le sujet du rattachement des enfants majeurs, les demandes de renonciation des usagers que ce soit au régime micro-foncier ou au régime réel, pourraient être prises en compte dans un souci d'application mesurée de la loi fiscale.

Proposition 4

Amélioration de la prise en charge, par les comptables publics, des anomalies détectées lors de la mise en œuvre de leur action dans un environnement automatisé.

Dans certains cas, les informations délivrées par les applications informatiques sont erronées sans pour autant que l'origine de l'erreur soit nécessairement imputable à la DGFiP. Le Médiateur a pu constater que suite à la mise en œuvre de l'action en recouvrement voire de mesures de poursuite, l'usager faisait part de l'erreur au service mais n'était pas écouté ou était renvoyé vers l'ordonnateur.

Plusieurs cas ont été recensés notamment des erreurs sur le débiteur et sur l'adresse d'envoi des actes de poursuites.

Proposition :

Le Médiateur propose de rappeler à l'ensemble des acteurs de la chaîne de recouvrement que, dans certains cas, les informations délivrées par les applications informatiques sont erronées (sans que l'origine de l'erreur soit nécessairement imputable au service). Ainsi, si au moment de la prise en charge automatisée des titres l'anomalie n'a pas pu être détectée, il appartient au service, lorsque la difficulté est soulevée par l'usager (dans la plupart des cas lors de la mise en œuvre de l'action en recouvrement), de s'interroger sur le bien-fondé de son action sans se retrancher derrière les applicatifs. L'automatisation des poursuites ne doit aucunement être remise en cause, mais ne doit pas nuire à l'écoute des usagers et ne doit pas empêcher les services de recouvrement de prendre en compte leurs remarques justifiées.

En outre, avant l'envoi d'une saisie à tiers détenteur (SATD) à une adresse différente de celle figurant sur le titre et sur les précédents actes de poursuites, l'envoi d'une mise en demeure pourrait être renouvelé.

A minima, si des frais étaient liés à de telles poursuites, ils pourraient faire l'objet d'un remboursement par l'administration des finances publiques, l'usager, de bonne foi, s'étant trouvé dans l'incapacité de recevoir l'ensemble des documents envoyés à une adresse erronée.

Au-delà, il serait plus expédient, lorsque l'erreur s'avère manifeste après vérification, de permettre une rectification de la prise en charge directement par le service, ce qui aurait pour effet de simplifier les tâches administratives et d'être plus équitable pour l'usager.

Proposition 5

Rappeler à l'ensemble des services l'obligation de transmission au service compétent, posée par l'article L.114-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Conformément à l'article L.114-2 du CRPA, « *lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé.* » Ainsi, la transmission automatique à l'autorité compétente n'est pas une simple option mais une obligation légale. Au vu des dossiers traités par le Médiateur, la mise en œuvre de cette obligation (codifiée depuis l'ordonnance n°2015-1341 du 23/10/2015) semble imparfaitement connue des services de la DGFiP en général et des trésoreries en particulier. Si les services répondent aux sollicitations des usagers que leur demande ne relève pas de leur compétence, il semble qu'ils ne transmettent pas automatiquement la demande à l'autorité compétente dès lors que celle-ci est clairement identifiable. Les services invitent l'usager à effectuer une nouvelle démarche auprès de l'administration compétente ou le plus souvent de l'ordonnateur.

Proposition :

Au lieu d'inviter l'usager à effectuer une nouvelle démarche auprès de l'Administration compétente ou de l'ordonnateur en cas de différend sur des produits locaux, le Médiateur propose que le service adresse systématiquement à l'entité concernée la demande de l'usager et en avise ce dernier. Cette mesure est de nature à faciliter les démarches des usagers et contribuer à leur adhésion au fonctionnement de l'Administration. Dans plusieurs dossiers, c'est la solution qui a été proposée au final par l'administration au Médiateur afin de résoudre le différend. Cette proposition est particulièrement utile dans le contexte du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, que le citoyen ne maîtrise pas ou ne connaît pas et ne comprend pas.

Proposition 6

Soumettre à validation commune un changement de compte bancaire

En matière de paiement de l'impôt, il a été constaté le fonctionnement suivant. Quand un usager effectue un changement de coordonnées bancaires et résilie le contrat de mensualisation du compte sur lequel étaient effectués les prélèvements, ces prélèvements sont remboursés sur le dernier compte communiqué par l'usager et ceci peut créer des discordes notamment en cas de séparation.

Ainsi, l'un des conjoints a effectué un changement de coordonnées bancaires et a résilié le contrat de mensualisation du compte sur lequel avaient été effectués des prélèvements pour le paiement de la taxe d'habitation. Ces prélèvements ont

été remboursés sur le dernier compte communiqué (compte au nom du conjoint qui a signalé le changement) alors qu'ils avaient été effectués sur un compte joint. La conséquence est que le paiement de la taxe d'habitation (TH) a été demandé à l'autre conjoint (en raison de la solidarité de paiement) qui avait contribué au paiement des mensualités mais qui n'a pas obtenu le remboursement.

Proposition :

Le Médiateur propose de soumettre à validation commune un changement de compte bancaire ou de rembourser sur le compte sur lequel les prélèvements ont été effectués, par lettre-chèque si le compte est clos. Même si les contrats de mensualisation vont fortement diminuer en raison du prélèvement à la source (PAS) et de l'exonération progressive de la TH, le problème demeure pour la taxe foncière (TF) et est souvent l'objet d'incompréhension de la part des usagers.

Proposition 7

Revoir les modalités de régularisation de l'avance au titre des réductions et crédits d'impôts (RI/CI) versée le 15 janvier depuis la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS)

Pour faciliter l'adhésion au PAS et compenser la non prise en compte dans le calcul du taux des réductions et crédits d'impôt, il a été décidé le versement aux usagers d'une avance RI/CI égale à 60% des RI/CI connus de la DGFiP. Ainsi, au 15 janvier de l'année N, les usagers reçoivent une avance de 60% des RI/CI afférents à l'année N-2.

A l'issue de la déclaration des revenus N-1, une ligne «reprise de l'avance perçue sur réductions et crédits d'impôt» apparait sur l'avis d'imposition afin de tenir compte de cette avance pour le calcul définitif des RI/CI à accorder à l'usager. Ainsi, si l'usager n'a plus de RI/CI au titre de N-1, il devra rembourser cette avance.

Néanmoins, une difficulté apparaît pour les usagers qui se sont séparés en N-1 mais à qui l'avance versée au 15 janvier N l'a été sur le compte connu de la DGFiP, qui peut être un compte au nom de l'un des conjoints.

Dans ce cas, la régularisation apparaît à part égale sur chacun des avis d'imposition au nom de chaque ex-conjoint et l'ex- conjoint qui n'a pas perçu l'avance se trouve lésé.

Proposition :

Pour éviter une telle déconvenue, le Médiateur propose de ne pas faire apparaître la régularisation sur l'avis d'imposition mais d'effectuer, dans les cas de séparation, le remboursement de l'avance à celui qui l'a perçu.

Proposition 8

Le prêt à taux zéro innovation (PTZI) assimilable à une subvention, déduit de l'assiette du crédit d'impôt innovation (CII) ou du crédit d'impôt recherche (CIR) l'année de sa perception

Les subventions publiques reçues par les entreprises à raison d'opérations ouvrant droit à CIR sont déduites des bases de calcul de ce crédit d'impôt qu'elles soient définitivement acquises ou remboursables (III de l'article 244 quater B du CGI).

L'administration fiscale, au regard de l'article 59 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, considère qu'un PTZI est assimilable à une subvention devant être déduite de la base du CIR, l'année de son encaissement.

Cette position mal connue par certains services de l'administration fiscale comme par les entreprises et leurs partenaires, aurait un intérêt à être davantage diffusée et expliquée, pour clarifier cette situation et éviter des litiges.

Proposition :

Publier cette position pour permettre à tous les acteurs intervenant sur le CII et CIR d'en avoir connaissance au Bulletin Officiel des Finances Publiques (BOFIP).

Proposition 9

Mieux coordonner l'action des services vérificateurs et des services gestionnaires dans le traitement d'une même affaire

Une demande de remboursement de crédit d'impôt recherche (CIR) ou de crédit d'impôt innovation (CII) conduit à une vérification sur pièces par les services gestionnaires et peut, éventuellement, entrer dans le champ d'une vérification sur place, par des services de vérification spécialisés.

Or il a pu apparaître qu'une vérification sur place portant sur un CIR pouvait donner lieu à une décision plus favorable que celle précédemment notifiée par un service gestionnaire départemental, celle-ci pouvant en outre avoir donné lieu à une requête auprès d'un tribunal administratif.

De même, une demande de remboursement de CIR peut ne pas être traitée par le service gestionnaire alors qu'une vérification sur place concluait à une absence de rectification de ce crédit d'impôt ce qui permet de le restituer à l'entreprise.

L'incompréhension de l'entreprise pourrait être évitée si l'information des services conduits à travailler sur les mêmes dossiers, était mieux partagée.

Proposition :

Les échanges d'informations entre services vérificateurs et gestionnaires, en parti-

culier en ce qui concerne les crédits d'impôt auxquels les entreprises prétendent, pourraient être précisément formalisés, notamment dans les applicatifs communs, de manière à coordonner l'action entre services gestionnaires et vérificateurs. Cette information partagée éviterait des positions discordantes ou des retards de traitement.

Proposition 10

Supprimer l'obligation de payer les forfaits post-stationnement (FPS) avant de pouvoir les contester pour les personnes dont il ne fait aucun doute qu'elles ne peuvent être tenues au paiement de ces sommes

Depuis l'entrée en vigueur au 01/01/2018 du FPS, le Médiateur a été saisi par des usagers faisant l'objet de poursuites pour des sommes qu'ils n'estimaient pas dues et qui se trouvaient démunis face à ce nouveau système. En effet, le service de la DGFiP les informait que la contestation du FPS n'était pas suspensive de paiement et qu'ils étaient donc tenus de continuer les poursuites à leur encontre. Si cette mesure a pour but d'éviter les contestations abusives, au vu des demandes reçues, elle apparaît comme étant incomprise notamment dans les cas où il est incontestable que le FPS n'est pas dû. Ce fonctionnement actuel suscite des relations parfois conflictuelles entre les usagers et les services de la DGFiP.

Proposition :

Le Médiateur propose de dispenser de paiement préalable à toute contestation les personnes handicapées qui bénéficient de la gratuité du stationnement et les personnes dont il ne fait aucun doute que le véhicule avec lequel les infractions ont été commises ne leur appartient plus ou n'est plus à leur disposition (cession ou vol de véhicule). La mise en œuvre de cette proposition ne relève pas de la compétence de la DGFiP mais constituerait, pour les comptables publics, une mesure de simplification importante : ils ne seraient pas tenus de recouvrer des sommes en mettant parfois en œuvre des mesures offensives et qui feront manifestement l'objet d'une annulation et donc d'un remboursement.

Dans son rapport en date du 14/01/2020 sur les FPS, le Défenseur des droits a fait des constatations analogues à celles du Médiateur et sa proposition est identique.

Proposition 11

Augmenter la durée d'utilisation et le délai de remboursement pour le timbre électronique ou informer l'usager de sa proche péremption

Le site **www.timbres.impots.gouv.fr** permet aux usagers d'acquérir des timbres électroniques nécessaires notamment au passeport, au renouvellement de la carte nationale d'identité en cas de perte ou de vol, à l'accès à la nationalité française et aux titres délivrés aux ressortissants étrangers.

Ces timbres ont une durée d'utilisation de 6 mois (délai suspendu entre la date de dépôt de la formalité concernée et la fin de son instruction-article 900 du CGI) et un délai de remboursement d'un an à compter de la date d'achat.

Or, des demandes de médiation ont été reçues concernant ces deux délais. En effet, les demandeurs se sont vus refuser le remboursement de leur timbre au motif que les délais étaient dépassés.

Proposition :

Le Médiateur propose un allongement de ces deux délais qui semblent courts eu égard à ceux parfois nécessaires pour obtenir le document.

Si cette solution apparaissait difficile à mettre en œuvre, une autre approche serait de permettre une substitution de l'ancien timbre par un timbre valide et/ou une information par messagerie de la proximité du terme de la péremption du timbre pour permettre aux usagers d'en demander le remboursement et d'en acquérir un nouveau (cela suppose que le site internet collecte les adresses de messagerie).

Fiches détaillées

Saisir le Médiateur de Bercy 50
Chiffres clés 2019 51
L'équipe du Médiateur 58
Décret 2002-612 du 26 avril 2002 59
Adhésion à la charte du Club des Médiateurs de Services au Public 61

Saisir le Médiateur de Bercy

Le Médiateur est une personne indépendante des administrations de ce ministère. Il n'a pas accès aux informations vous concernant que possèdent ces administrations. Il ne va pas traiter directement votre problème mais formuler une recommandation que les deux parties sont libres de ne pas suivre.

- Il est neutre. Il ne cherche pas à vous défendre ni à défendre l'administration concernée, il porte simplement un regard impartial sur votre litige, pour examiner si votre situation a correctement été traitée par le service concerné.
- Vous êtes libre d'avoir recours au Médiateur. Le processus de médiation ne suspend pas les délais de prescription.
- La médiation est gratuite pour l'usager.
- Le délai de médiation est assez court (2 à 3 mois) pour la majeure partie des demandes.
- La médiation obéit à des règles de confidentialité.

Avant de saisir le Médiateur, vous devez déjà avoir fait des démarches préalables auprès du service à l'origine du litige sans obtenir satisfaction. Votre demande doit avoir fait l'objet d'une réponse par écrit (courrier ou courriel), ou ne pas avoir obtenu de réponse dans un délai conséquent. Voir notre site web pour plus de détail : https://www2.economie.gouv.fr/mediateur/je-saisis-le-mediateur

Vous pouvez saisir le Médiateur par portail internet ou par courrier

- Soumettre votre demande en ligne sur le site Internet du Médiateur, à l'adresse électronique suivante : https://www.economie.gouv.fr/mediateur/demande-mediation/formulaire (Cette modalité est préférable et plus rapide)
- Soumettre votre demande par voie postale, par envoi d'une lettre à l'adresse suivante :

Monsieur le Médiateur des ministères économiques et financiers
BP 60153
14010 CAEN Cedex 1
(Une lettre simple suffit. Une lettre recommandée n'est pas indispensable).

Fournir les pièces utiles, et notamment la réponse à votre démarche préalable, et l'indication précise du service avec lequel vous avez un litige.

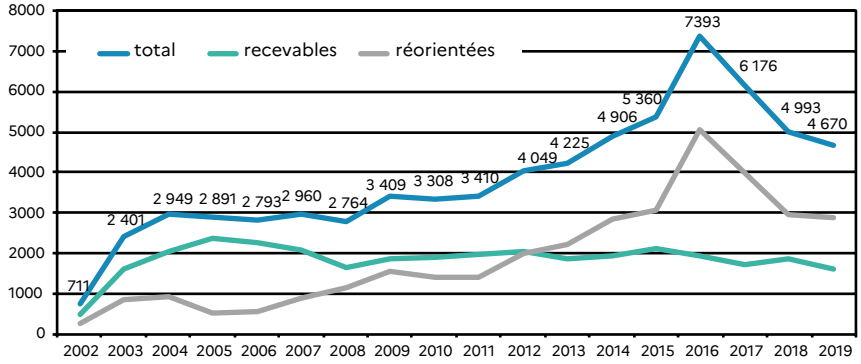
À réception de votre demande, un accusé de réception vous sera délivré sous 2 à 3 jours, vous précisant si votre demande est recevable. La demande peut alors être soit réorientée vers le service compétent pour résoudre le litige dans un bref délai ou être déclarée recevable et donc examinée directement par le Médiateur, si les conditions requises sont remplies.

Les chiffres clés en 2019

Le Médiateur a reçu 4 670 demandes de médiation en 2019. Ce nombre est en baisse de 6,5 % par rapport à 2018. Cette baisse est le prolongement des mesures correctrices mises en œuvre en 2017 et 2018 en vue d'améliorer l'orientation des demandes. Ces corrections apparaissent désormais en voie de stabilisation. Ce qui permet à la médiation de se concentrer sur les demandes recevables susceptibles d'aboutir.

Le prélèvement à la source et le droit à l'erreur ont pu jouer un rôle sur la légère baisse des demandes constatée en 2019. Les différends correspondants ont été naturellement réglés sans recourir à la médiation.

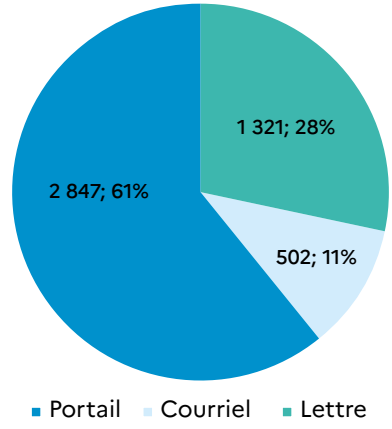
Évolution annuelle des demandes de médiation



Source rapports annuels et Tandem.

1. 72 % des demandes parviennent à la médiation par voie électronique : soit via le formulaire en ligne (61 % des demandes) soit via un courrier électronique (11 % des demandes). 28 % des demandeurs utilisent le courrier.

Répartition des demandes de médiation 2019 selon le mode de saisine



Source Tandem

2. La ventilation des demandes de médiation reçues en 2019 : 75 % des demandes de médiation recevables concernent un différend de nature fiscale, 23 % le recouvrement de créances non fiscales et 2 % d'autres matières (dont les litiges douaniers).

	Total	Recevables	Réorientées	Non ventilées
Ensemble	4 670	1 612	2 890	168
Fiscalité	3 144	1 209	1 871	64
Gestion publique	1 070	370	663	37
Autres finances	66	33	27	6
Autre	390	0	329	61

Source Tandem

3. Ventilation institutionnelle des demandes de médiation (structure concernée par le différend ou en mesure de le résoudre)

	Total
Direction générale des finances publiques	4 214
Diretion générale des douanes et droits indirects	45
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes[1]	8
Direction générale du Trésor	3
Secrétariat général	2
Autres structures des ministères économiques et financiers (dont établissements administratifs sous tutelle)	8
Autres ministères (justice, intérieur, recherche)	56
Collectivités territoriales	13
Médiateurs[2]	108
Autres et non ventilé	213

Source Tandem

4. Ventilation des demandes de médiation recevables entre particuliers et entreprises

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Entreprises	139 (7 %)	153 (8 %)	212 (10 %)	189 (10 %)	225 (11,5 %)	251 (12 %)	273 (14 %)	254 (15 %)	389 (21 %)	274 (17 %)
Particuliers	1 750 (93 %)	1 821 (92 %)	1 841 (90 %)	1 676 (90 %)	1 731 (88,5 %)	1 864 (88 %)	1 656 (86 %)	1 467 (85 %)	1 481 (79 %)	1 338 (83 %)
Dossiers recevables	1 893 (100 %)	1 974 (100 %)	2 053 (100 %)	1 865 (100 %)	1 956 (100 %)	2 115 (100 %)	1 929 (100 %)	1 721 (100 %)	1 870 (100 %)	1 612 (100 %)

Source Tandem

1. Dont 4 renvois sur le site internet de la DGCCRF, deux dossiers transmis pour signalement et deux dossiers traités au fond.

2. Médiateurs institutionnels et Médiateurs de la consommation.

5. Demandes indirectes

Le constat de la saisine directe du Médiateur par les bénéficiaires est de nouveau confirmé en 2019. Toutefois, 11 % des demandes de médiations sont le fait d'un tiers à la médiation (511 dossiers). Les intervenants principaux demeurent les avocats agissant pour leurs clients (28 % des demandes indirectes) et dans la même proportion les parents intervenant pour leurs proches. Les services administratifs, notamment ceux relevant des ministères économiques et financiers, et les élus représentent moins de 2 % des demandes indirectes.

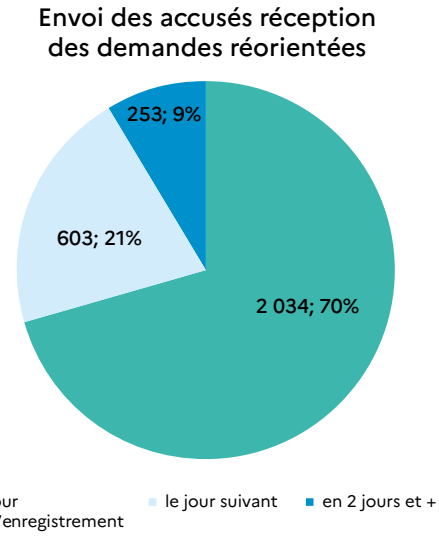
Médiateurs	106	20,7 %
Défenseur des droits (et délégués)	15	2,9 %
Tribunaux administratifs	3	0,6 %
Administrations (dont MEF)	7	1,4 %
Élus	2	0,4 %
Avocats	143	28,0 %
Notaires	2	0,4 %
Experts comptables	19	3,7 %
Conseils	17	3,3 %
Associations, travailleurs sociaux, tuteurs et curateurs (hors parents)	38	7,4 %
Parents (y compris tuteurs et curateurs)	143	28,0 %
Tiers	16	3,1 %
Total	511	100 %

Source Tandem

6. 2 890 demandes ont été réorientées et n'ont pas donné lieu ensuite à un traitement au fond au niveau de la médiation. Le taux de réorientation des demandes s'élève ainsi à 62 % en 2019. Il s'agit soit de saisines hors champ de compétence du Médiateur (11 % des dossiers réorientés en 2019), soit de dossiers qui n'ont pas donné lieu à la réalisation des démarches préalables auprès des services concernés.

Le service du Médiateur s'attache à réorienter dans un délai très court les demandes qui ne peuvent être traitées directement. En 2019, 91 % des réorientations sont effectuées dans un délai inférieur à 2 jours suivant la date d'enregistrement de la demande.

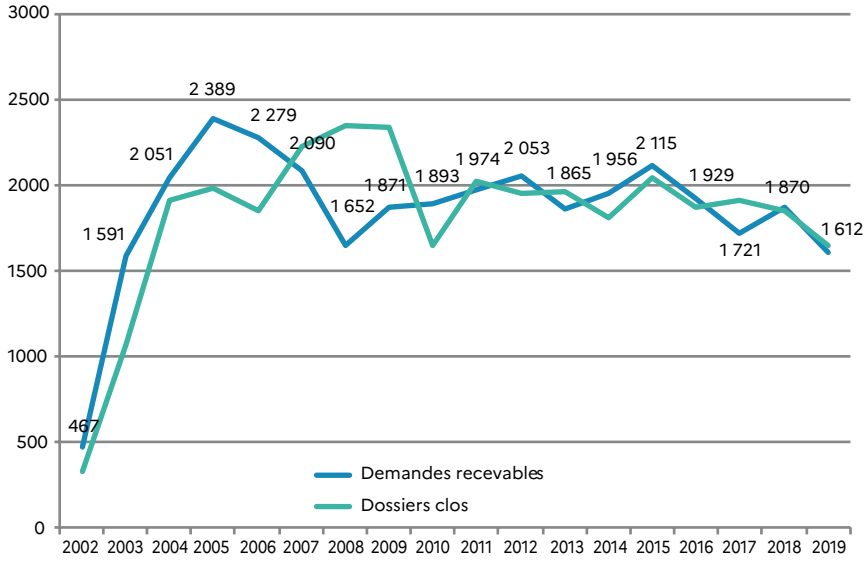
Deux sujets ont appelé l'attention en 2019 : le renvoi vers les ordonnateurs, hors champ des ministères économiques et financiers, des demandes relatives au recouvrement des créances non fiscales et la contestation des amendes majorées consécutivement en particulier à la mise en place du forfait post stationnement.



Source Tandem

7. Le nombre des dossiers recevables s'élève à 1 612 demandes en 2019.

Evolution des demandes de médiation recevables et des médiations rendues

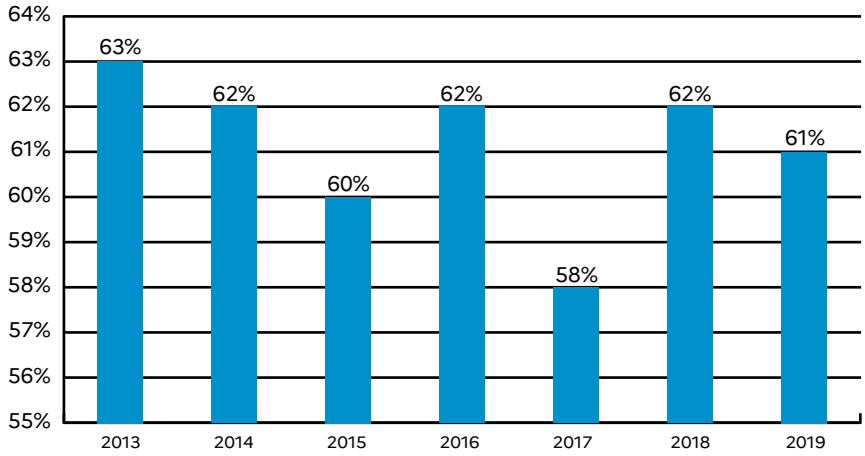


Source : rapports annuels et tandem

8. Le nombre des médiations s'élève à 1 646 dossiers.

A méthode inchangée, le taux de satisfaction est de 61% en 2019 (demandes partiellement et totalement satisfaites). Ce taux est compris au cours des années récentes dans une fourchette de 58% à 63%.

Taux de satisfaction des médiations



Source: rapports annuels et tandem

Ventilation des médiations en 2018 et 2019 selon le résultat.

	2018	2019	Écart
Autre	76	108	+32
Demandes non satisfaites	671	603	-68
Demandes partiellement satisfaites	642	445	-197
Demandes totalement satisfaites	466	490	+24
Demandes satisfaites	1 108	935	-173
Total	1 855	1646	-209

Source Tandem

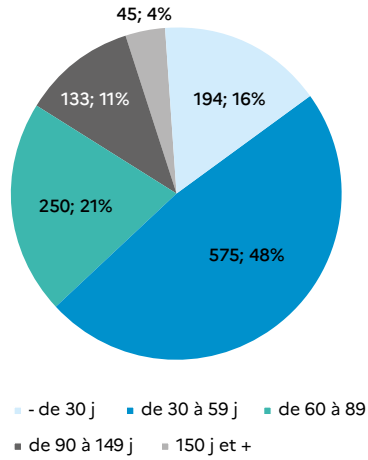
9. Délais de traitement

Médiation traitées en 2019 selon le millésime de création

	Années antérieures à 2018	2018	2019	Total
Nombre	88	361	1 197	1 646
Pourcentage	5%	22%	73%	100%

Source Tandem

Répartition des médiations 2019
selon le délai de traitement en jours



Source Tandem (1 197 dossiers enregistrés en 2019 et clos dans l'année)

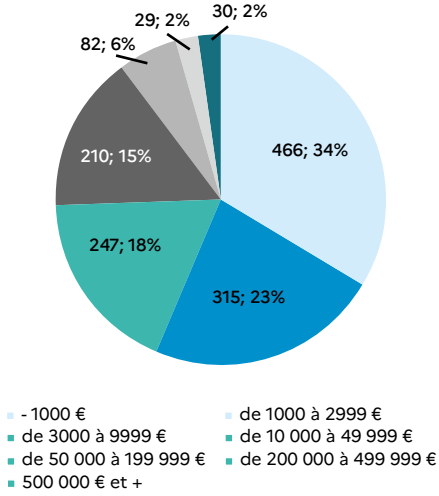
64 % des médiations sont rendues en moins de 60 jours et 85 % en moins de 90 jours

10. Enjeux financiers

75 % des dossiers clos sont associés à un enjeu financier inférieur à 10 000 €.

La médiane s'établit à 2 165 €. La valeur minimale (distincte de 0) est de 7 € et la valeur maximale de 10 030 096 €.

Ventilation des médiations
selon l'enjeu financier associé



Source Tandem (1 379 dossiers clos pour lesquels un enjeu financier est identifié)

L'équipe du Médiateur

Organigramme du Service du Médiateur des ministères économiques et financiers

Christophe BAULINET
Médiateur des ministères économiques et financiers

Hididja ISKOUNENE
Florence LARUE
Assistantes du Médiateur

Marie-Noëlle ROUCHONNAT
Déléguée du Médiateur

Nadine PARE
Chargée de mission

Marianne FERNANE
Déléguée adjointe du Médiateur
Assistante de prévention

Sabine MICHELAN
Chargée de mission

Chargés de gestion et suivi des médiations	Conseillers auprès du Médiateur
Héléna ROCCHI **Patrice FONTAINE** **Catherine MOUTON**	**Virginie CUET** **Dominique GOUILLON** **Florence LEROUX** **Julien LOISON** **Françoise PERIN**

L'équipe du Médiateur qui se répartit entre Caen (siège) et Paris

Décret n°2002-612 du 26 avril 2002

Instituant un Médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

NOR : ECOP0200036D
Version consolidée au 8 juillet 2020

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
Vu la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 modifiée instituant un Médiateur de la République ;
Vu le décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;
Vu l'avis du comité technique paritaire central en date du 31 janvier 2002 ;

Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu,

Article 1
Un Médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est placé auprès du ministre. Il reçoit les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers dans les conditions prévues à l'article 3 du présent décret.

Article 2
Le Médiateur est nommé pour trois ans par arrêté du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie. Il est le correspondant du Défenseur des droits.

Article 3
Toute réclamation adressée au Médiateur doit avoir été précédée d'une première démarche de l'usager auprès du service concerné, ayant fait l'objet d'un rejet total ou partiel. Elle donne lieu à un accusé de réception indiquant qu'elle n'interrompt pas les délais de recours.

Article 4
Le Médiateur peut faire appel aux services du ministère pour l'instruction des réclamations dont il est saisi. Il dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.

Article 5
Lorsque la réclamation lui paraît fondée, le Médiateur adresse une recommandation au service concerné. Il est informé des suites données à cette dernière. Si le service saisi entend maintenir la position initialement portée à la connaissance de l'usager, le Médiateur peut soumettre l'affaire à l'appréciation du ministre.

Article 6
Le Médiateur remet au ministre un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité et formule des propositions de nature à améliorer le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers. Ce rapport est rendu public.

Article 7
Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le ministre délégué à l'industrie, aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation, le secrétaire d'Etat au commerce extérieur et la secrétaire d'Etat au budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Adhésion à la charte du Club des Médiateurs de Services du Public

Le Club des Médiateurs de Services au Public, constitué en association, regroupe des Médiateurs de la consommation, d'administrations, d'entreprises publiques et de collectivités, en charge de services au public. Ils pratiquent la médiation pour parvenir avec les parties à une solution amiable fondée en droit et en équité. En outre, ils font des recommandations de portée générale en vue d'encourager les bonnes pratiques dans les relations avec les publics concernés.

Ces médiations, gratuites pour les demandeurs et d'un accès direct, dès que les recours internes ont été respectés, s'exercent conformément aux principes fixés par la présente Charte des Médiateurs de Services au Public.

- Cette Charte constitue le socle de référence éthique de la médiation pratiquée par les membres du Club des Médiateurs de Services au Public (ci-après le (s) « Médiateur (s) »).
- La médiation est un processus structuré par lequel des personnes physiques ou morales tentent, avec l'aide du Médiateur, de manière volontaire, de parvenir à un accord amiable pour résoudre leur différend.
- Le Médiateur est un tiers compétent et indépendant, non impliqué dans le différend. Son éthique repose sur les valeurs portées par la présente charte. Il dispose d'une compétence sur les sujets qui lui sont confiés en médiation. Il actualise et perfectionne ses connaissances théoriques et pratiques de la médiation par une formation continue, notamment dans le cadre du Club.
- Le Médiateur s'attache au respect des personnes et à leur écoute attentive afin que les parties puissent dépasser leur différend pour aboutir à une solution.

1. Valeurs du Médiateur du Club

Ces valeurs garantissent l'indépendance, la neutralité et l'impartialité du Médiateur.

L'indépendance

Le Médiateur est indépendant vis-à-vis de toute influence extérieure. Il ne reçoit aucune directive de quiconque. Son indépendance est garantie par les moyens dont il dispose, sa désignation, les conditions d'exercice et la durée de son mandat. Il s'engage à refuser, suspendre ou interrompre la médiation si les conditions de cette indépendance ne lui paraissent pas ou plus réunies.

La neutralité

Le Médiateur est neutre : son avis n'est ni influencé ni orienté par des considérations externes aux demandes des parties.

L'impartialité

Le Médiateur est impartial par rapport aux parties pendant toute la durée de la médiation. Il s'interdit toute situation de conflit d'intérêt.

2. Principes applicables au processus de médiation

Les Médiateurs membres du Club s'engagent à conduire leur médiation en respectant les principes suivants :

L'équité

Lorsqu'un avis est émis par le Médiateur, celui-ci est fondé en droit et en équité. Il doit prendre en compte le contexte propre à chaque cas et notamment lorsque l'application stricte du droit produit des effets disproportionnés ou manifestement injustes.

La transparence

Le Médiateur garantit la transparence de son activité et, notamment, il informe :

- sur son champ de compétence de façon large et accessible, notamment sur son site Internet et sur celui du Club des Médiateurs de Services au Public.
- les publics de manière claire et complète sur les valeurs et les principes de la médiation ainsi que sur les conditions de déroulement du processus.
- sur les effets de la médiation, notamment, le cas échéant, sur la suspension des délais de prescription applicables et sur le fait que les demandeurs conservent leur droit de saisir les tribunaux.

Le Médiateur rend public, chaque année, un rapport détaillé sur son activité.

La gratuité

Le recours à la médiation est gratuit pour les demandeurs.

La confidentialité

La médiation est soumise au principe de confidentialité.Le Médiateur s'assure, avant le début de la médiation, que les parties ont accepté les principes d'un processus contradictoire ainsi que les obligations de confidentialité qui leur incombent.

L'efficacité

Le Médiateur s'engage à répondre avec diligence à toutes les demandes, à conduire à son terme la médiation et à en garantir la qualité.

Les Membres du Club

La liste des membres du Club des Médiateurs de Services au Public se trouve sur la page suivante

http://clubdesmediateurs.fr/cat/mediateurs/

Ce rapport, qui rend compte de l'activité du Médiateur de Bercy pour 2019 paraît tardivement en raison des effets de la crise liée à la COVID-19 ; il comporte plusieurs propositions de réformes destinées à éviter des difficultés rencontrées par les usagers, personnes physiques ou morales, qui saisissent le Médiateur.

Il comporte un dossier important concernant la médiation institutionnelle, catégorie dans laquelle entre la Médiation de Bercy. En effet, la médiation institutionnelle est d'une grande actualité, après le rapport de France Stratégie demandé par l'Assemblée Nationale et plusieurs propositions et rapports Parlementaires.

La médiation de Bercy apporte ici à nouveau une contribution sur ce sujet.

www.economie.gouv.fr/mediateur

Monsieur le Médiateur de Bercy

BP 60153
14010 CAEN CEDEX 1

Accédez au site du Médiateur et au formulaire de saisie en ligne, avec votre téléphone mobile, à partir de ce pictogramme